



Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie

Volumen 2: Evaluación De Operaciones

Julio de 2014

UNIÓN TEMPORAL



Director del proyecto

Óscar Rodríguez

Coordinador del proyecto

Juan David Casas

Grupo de consultores

Tito Yepes

Ismael Molina

Claudia Benavides

Lenka Sobotova

Mónica Mogollón

Juliana Aguilar

Laura Calderón

Sebastián Martínez

Jhon Jairo Romero

Sandra Pastrán

Nancy Garzón

Cecilia Matiz

Grupo de apoyo

Sugey Montaña

Equipo de Campo Cuantitativo SEI S.A.

EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE

INFORME FINAL PRELIMINAR

TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS	III
VOLUMEN 2: EVALUACIÓN DE OPERACIONES	1
CAPÍTULO 1	1
SÍNTESIS METODOLÓGICA	1
1.1 Enfoque General de la Evaluación.....	1
1.2 Variables e Indicadores	5
1.3 Instrumentos de Investigación y Fuentes de Información	5
1.4 Método de Análisis	6
CAPÍTULO 2	10
INFORMACIÓN	10
2.1 Información normativa.....	10
2.2 Información técnica, administrativa y organizativa.....	13
2.3 Recolección de la información Primaria.....	16
CAPÍTULO 3	19
PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN DINERO	19
3.1 Caracterización de los procesos.....	19
3.2 Proceso de Oferta	29
3.3 Proceso de Demanda.....	48
3.4 Mapa General de conflictos y cooperación.	63
CAPÍTULO 4	69
PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE	69
4.1 Caracterización de los procesos.....	69
4.2 Proceso de Oferta	79

4.3	Proceso de Demanda.....	106
4.4	Mapa General de conflictos y cooperación.	135
CAPÍTULO 5		144
ANÁLISIS DE PROCESOS		144
5.1	análisis de los procesos SFV	144
5.3	análisis de cargas de trabajo.....	151
5.4	Comparación Entre programas.....	152
5.5	Recomendaciones	155
ANEXO 1: CUADRO DE FLUJO DE PROCESOS		162
ANEXO 2: MATRIZ DE ENTREVISTAS CAJAS DE COMPENSACIÓN		163
ANEXO 3: MATRIZ DE ENTREVISTAS A NOTARIAS		164
ANEXO 4: MATRIZ DE ENTREVISTAS A ENTIDADES NACIONALES		165
ANEXO 5: BASES DE DATOS		166

ACRÓNIMOS

ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
BAC	Banco Agrario de Colombia
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAI	Centros de Atención inmediata de la Policía
CAP	Cuentas de Ahorro Programado
CAVIS UT	Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social
CCF	Cajas de compensación Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CMGRD	Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres
CMGRD	Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastre
COLDEPORTES	Instituto Colombiano para la Recreación y el Deporte
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DEUT	Dirección de Espacio Urbano y Territorial (en MVCT)
DHS	Dirección del Sistema Habitacional (en MVCT)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ET	Entidades Territoriales (Departamentos, Municipios, o Territorios Indígenas)
FIDUBOGOTÁ	Fiduciaria Bogotá S.A
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial S.A
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy MVCT)
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico (Hoy MVCT)
MINTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones
MISN	Macroproyecto de Interés Social Nacional
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OPV	Organización Popular de Vivienda
PAD	Patrimonio Autónomo Derivado
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RUP	Registro Único de Proponentes

SARLAFT	Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo
SFV	Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Dinero de Fonvivienda
SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas
UNIDOS	Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema
VAS	Viceministerio de Agua y Saneamiento
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
VVDT	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

VOLUMEN 2: EVALUACIÓN DE OPERACIONES

Capítulo 1

SÍNTESIS METODOLÓGICA

Los objetivos del Informe de la evaluación de operaciones de acuerdo a los términos de referencia son *“evaluar el funcionamiento de los procesos dentro de las actividades que se ejecutan los programas Subsidio Familiar de Vivienda –SFV y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie”* con el fin de *“plantear recomendaciones sobre cómo mejorar la estructura, los procesos, las actividades (...) para el fortalecimiento de los programas SFV y SFVE, así como las políticas del sector vivienda”*

Estos objetivos específicos antes mencionados se sustentan dentro de un conjunto de preguntas orientadoras de la evaluación, que indagan sobre procesos particulares dentro de cada programa o *factores críticos*, a saber:

- *Capacidad de atención de la demanda.*
- *Capacidad de generación de la oferta.*
- *Capacidad administrativa.*
- *Eficiencia en el ciclo del subsidio,*
- *Sistemas de información.*
- *Supervisión de la calidad de los proyectos*

1.1 ENFOQUE GENERAL DE LA EVALUACIÓN

La consultoría realizó un análisis minucioso del diseño operativo de los programas, el esquema institucional que lo implementa, las etapas de adjudicación del SFV y del SFVE, identificando sus fortalezas y dificultades en la implementación. Una vez se levantó el proceso que muestra las interrelaciones entre los actores, tanto desde la oferta como desde la demanda, en las diferentes fases de entrega de los subsidios, se identificaron factores críticos que permiten analizar la funcionalidad del proceso. También se realiza una comparación de los procesos del SFV y del SFVE que permitirá estudiar cuál mecanismo de operación es más eficiente, teniendo en cuenta las diferencias en sus objetivos.

El enfoque metodológico en la evaluación de operaciones adoptado es el de Sistemas de Información en un sentido amplio; así como en los procesos de producción manufacturero se parte de una materia prima que se transforma para obtener el producto final, los procesos de servicios utilizan principalmente como materia prima la información, la cual se transmite, procesa, modifica, actualiza hasta ofrecer el servicio, siendo éste el caso de los Programas de Gobierno. Desde esta perspectiva la evaluación de la operación de los Programas analiza los flujos de información e interacción entre los actores, el procesamiento de dicha información, la identificación de responsabilidades, los límites del proceso, sus sistemas informáticos, normativos y demás protocolos que lo apoyan. Para ello se utilizaron tres técnicas de análisis: *i) Identificación de factores críticos, ii) Diagramas de flujo de procesos y iii) Diagramas de Flujo de Datos.*

i) Identificación de factores críticos

Como se mencionó anteriormente, los Factores Críticos de Éxito planteados son un conjunto limitado de componentes que al ser identificados y desarrollados garantizan el logro de los objetivos (Rockart & Bullen, 1981). Estos factores también pueden ser de inflexión, por lo que en su caso deben ser superados. Esta técnica se ha utilizado ampliamente en estrategia empresarial y en general se aplica para el cumplimiento de cualquier objetivo, como por ejemplo el de un proceso. Se identificaron seis factores críticos y se verificaron a partir del análisis de la información suministrada en el levantamiento de información por los distintos actores intervinientes.

ii) Diagramas de flujo de procesos

Los diagramas de flujo de proceso permiten identificar actividades que no generan valor, extraer las competencias y responsabilidades por actor y la oportunidad de su actuación. Estos diagramas permitirán identificar vacíos o interrupciones en los flujos de información contemplados en el diseño operativo del programa, generando ambigüedad en las responsabilidades de los actores o duplicaciones que hacen ineficiente la operación. En el levantamiento de información identifica las formas en que se ha resuelto este problema según la interpretación y adaptación hecha por los actores, completando así los vacíos de información.

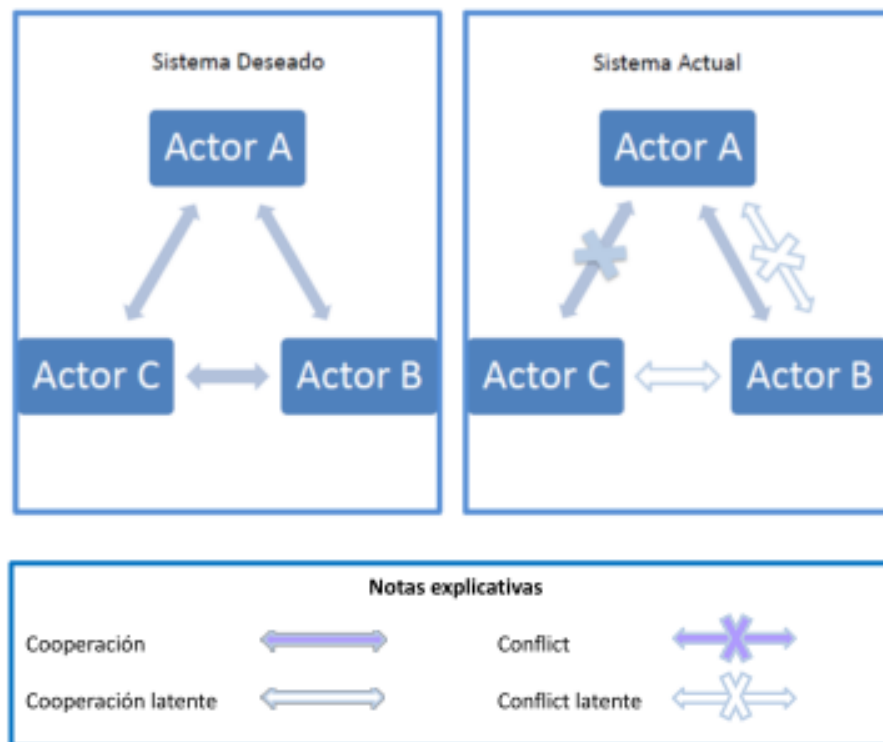
iii) Diagramas de Flujo de Datos.

Es una técnica de análisis estructurado de procesos que permite observar las entradas y salidas de los procesos para identificar requerimientos de información no establecidos y las interacciones con otros sistemas fuera del alcance en estudio. Particularmente en los

Programas en estudio, se homologa los actores como procesos de información y analiza la suficiencia de los flujos de información para generar los resultados esperados y la definición de canales de información para la interacción entre los actores. Igualmente identifica los límites de la operación de los programas. Además desde esta visión se facilita el establecimiento de indicadores para medir la eficiencia en el ciclo del proceso. Los diagramas de flujo de datos, para efectos de este estudio se denominan Diagramas de Flujo de Información, establecidos tanto para el SFV y el SFVE.

Adicionalmente para diagnosticar las interrelaciones entre actores y entidades en los procesos se adopta la técnica del Mapeo de los Actores. Esta herramienta permite analizar a profundidad el sistema operativo actual de los programas e identificar las interrelaciones críticas dentro de ellos, esto con el fin de plantear acciones de mejora. En este sentido, esta técnica permite proponer el sistema operativo deseado con la adaptación de los flujos de cooperación e interacción entre las entidades.

Figura 1.1 – Mapeo de sistemas



Fuente: Elaboración Propia. Unión Temporal

La aplicación conjunta de estas metodologías permite identificar los límites en la operación de los Programas, bajo las cuales se analiza en cada fase del proceso las entradas de información, operación y salidas de información, así como hallazgos y posibles recomendaciones en términos de:

- *Eficacia:* medido como el desempeño de cada una de las entidades del proceso operativo frente a sus productos dentro de la cadena de entrega en cada intervención (SFV, SFVE). Se interpreta también como el grado de cumplimiento de los productos establecidos
- *Eficiencia:* medido como el desempeño del factor tiempo y recurso humano de cada uno de los eslabones del proceso, con el fin de reasignar insumos, identificar buenas prácticas y el mejor uso de los recursos.
- *Efectividad:* el análisis conjunto de eficiencia y eficacia provee insumos para caracterizar los procesos asociados a los programas en cuanto a pertinencia y oportunidad, garantizando el cumplimiento de los resultados.

- *Calidad*: entendido como la brecha existente entre los productos de los programas y los estándares mínimos que debe tener una solución de vivienda nueva. Así mismo en los atributos de la información de beneficiarios, proyectos y demás utilizada en los Programas.
- *Coordinación y Articulación*: entendido como la utilización efectiva de los procedimientos lógicos de los flujos de información entre los actores de los programas, sean estos generadores o receptores.
- *Transparencia*: reflejado en el cumplimiento del marco normativo y procedimental en cada uno de los subprocesos asociados a los programas, como en la publicación de dicha gestión.

1.2 VARIABLES E INDICADORES

El análisis de los procesos operativos de los Programas incluye las variables de estudio identificadas a partir de las preguntas orientadoras establecidas en los términos de referencia y de otras preguntas de investigación que la Unión Temporal considera relevantes. En el informe metodológico de esta consultoría se clasificaron de manera detallada esas variables dentro de las fases para los programas SFV y SFVE, sean estas de oferta o demanda. Asimismo se definieron los indicadores y las correspondientes fuentes de información, asociándolas a los criterios de análisis definidos anteriormente (eficacia, eficiencia, efectividad, calidad, coordinación y articulación y transparencia)

1.3 INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la evaluación de procesos se tuvo en cuenta un conjunto de información cualitativa y cuantitativa, de fuentes primarias y secundarias que permite caracterizar los factores críticos antes mencionados. Con la información cuantitativa se generan indicadores de resultados en cada fase del proceso y con la cualitativa se comprende a profundidad las percepciones sobre los hallazgos cuantitativos. En los siguientes cuadros se resume las fuentes de información utilizadas.

Cuadro 1.1- Fuentes de Información Cuantitativa

INFORMACIÓN SECUNDARIA	REPORTES DE LOS SISTEMAS INFORMACION	Sistema De Información Para La Administración Del Subsidio Sistema De Información De Proyectos De Vivienda Sipv
	INFORMACION SOPORTE DE ENTIDADES ENTREVISTADAS	FONVIVIENDA FONADE FINDETER CAVIS-UT DPS FIDUBOGOTÁ
	ENCUESTAS PRESENCIALES A HOGARES BENEFICIARIOS	Encuesta a Hogares SFV y SFVE (Módulo procesos)
INFORMACIÓN PRIMARIA	ENTREVISTA ESTRUCTURADA A MUNICIPIOS	Entrevista estructurada a municipios

Fuente: Elaboración Propia. Unión Temporal

Cuadro 1.2 - Fuentes de Información Cualitativa.

INFORMACIÓN SECUNDARIA	NORMAS	Reglamentación SFVE, SFV
	ESTUDIOS Y DOCUMENTOS	Evaluaciones, Reportes Académicos
INFORMACIÓN PRIMARIA	ENTREVISTAS ACTORES	MVCT-FONVIVIENDA FONADE FINDETER CAVIS UT CCF DPS DNP ANSPE FIDUBOGOTA NOTARIAS-ORIP Auditores Superintendencia del Subsidio Familiar Expertos Sector Financiero Constructores

Fuente: Elaboración Propia. Unión Temporal

1.4 MÉTODO DE ANÁLISIS

La metodología de análisis de información de la evaluación de operaciones de los Programas SFV-SFVE corresponde al método de análisis –síntesis o agregación-desagregación. Este método parte de la clasificación de las preguntas de investigación

establecidas en los términos de referencia dentro de los factores críticos, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.3 - Factores Críticos Relevantes del Proceso y Preguntas Orientadoras

FACTOR CRÍTICO	SFV	SFVE
Capacidad de Atención de la Demanda	¿Cuántas convocatorias se abrieron para la postulación de potenciales beneficiarios? ¿Cuántas postulaciones se recibieron?	¿Cuántas convocatorias para proyectos de Viviendas de Interés Prioritario (VIP) se abrieron bajo el programa SFVE?
Capacidad de Generación de oferta	¿Cuántas ofertas de VIP se recibieron según modalidad? ¿Cuántos lotes se recibieron a título gratuito? ¿Cuál es la dinámica del mercado de las viviendas financiadas y de las viviendas entregadas?	
Capacidad administrativa	¿Cuáles son los contratos y convenios firmados (ET, interventoría y viabilidad) en los programas? ¿Cuál supone una mayor carga administrativa? ¿Cuáles son los recursos invertidos en toda la operación por beneficiario? ¿Cuáles son los controles para verificar la certeza de la información de los hogares postulantes bajo el programa SFV? ¿Quiénes y cuáles son los mecanismos de coordinación del Programa? ¿El perfil del personal corresponde con las distintas funciones asignadas por el programa? ¿Las funciones están claramente definidas y delimitadas por persona involucrada?	
Eficiencia en el Ciclo del subsidio	¿Cuáles han sido los tiempos de ejecución de las obras de las viviendas? ¿Cuáles han sido los tiempos de selección de los hogares beneficiados? ¿Cuáles han sido los tiempos para la recepción del subsidio después de la postulación? ¿Cuánto tiempo toma la distribución de las cartas de asignación? ¿Cuál es la tasa de localización de los hogares con carta de asignación en cada programa? ¿Cuáles son las cadenas de entrega de cada programa? ¿Cómo son los flujos de información entre entidades para la operación de cada programa? ¿Pueden existir brechas entre la adjudicación del subsidio y la entrega de la vivienda? ¿Cuál es la diferencia de los tiempos reales con los presupuestados?	¿Pueden existir brechas entre la adjudicación del subsidio y la entrega de la vivienda? ¿Se ha cumplido el cronograma de entrega del SFVE? ¿Cuál es la diferencia de los tiempos reales con los presupuestados? ¿Con qué periodicidad se obtienen las bases de datos fuente para la identificación de beneficiarios?
Sistemas de Información	¿Cuál es la calidad de la información de las bases de datos de beneficiarios? ¿La información de los beneficiarios está centralizada y estandarizada?	¿La información de los beneficiarios de cada programa está centralizada y estandarizada? ¿La información de

FACTOR CRÍTICO	SFV	SFVE
		la oferta de vivienda del programa de SFVE está centralizada y estandarizada?
	¿La información es de fácil manipulación e integración con las demás bases de datos?	
	¿Cuáles son los canales de comunicación formal entre los diferentes actores que permita fluir la información de manera confiable y oportuna? ¿Es suficiente la información que se recibe desde otros actores para cumplir con las funciones en el programa?	
	¿Cuáles son las funciones de los sistemas de información?	
	¿La información en los sistemas se mantiene actualizada?	
	¿La información es de fácil acceso para cada usuario?	
Supervisión de la Calidad de los proyectos	¿Qué entidades son las responsables o quienes efectivamente hacen seguimiento al cumplimiento de las condiciones de uso y permanencia en las viviendas de estos programas? ¿Cuál es el plan de contingencia en caso de que se retire el beneficio de la vivienda cuando no se cumplan estas condiciones?	
	¿Los proyectos de vivienda definieron suelo para el desarrollo de infraestructura social (colegios, primera infancia, recreación y deporte)?	
	¿Los proyectos de vivienda vincularon en su esquema de financiación fuentes de recursos para la construcción y operación de infraestructura social?	
	¿Durante la formulación, ejecución o la operación del proyecto de vivienda se tomó en cuenta la localización del mismo y la capacidad de garantizar el acceso o conexión con la infraestructura social?	

Fuente: Elaboración Propia. Unión Temporal

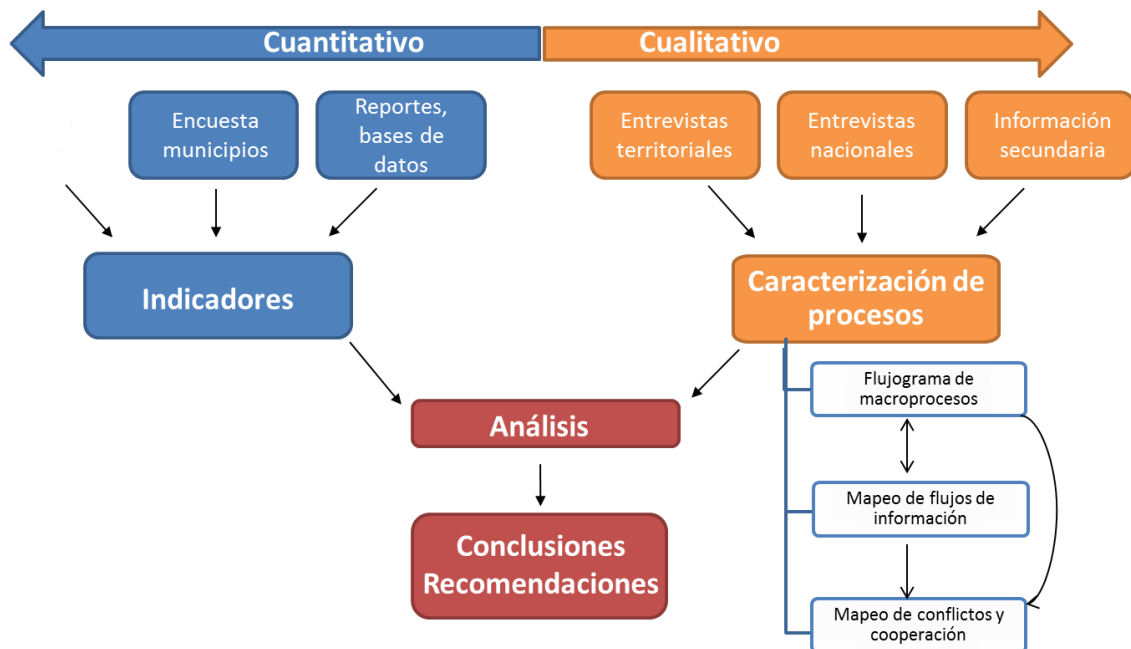
A partir de la clasificación de estas preguntas orientadoras, se establecieron las variables e indicadores para cada uno de los subprocesos de oferta y demanda por tipo de subsidio y criterios de análisis. Así, para cada uno de los indicadores se asociaron las fuentes de información que lo alimenta; siendo insumos para el diseño de los instrumentos utilizados en la evaluación de operaciones; a saber: encuesta a hogares (módulo de procesos), encuesta estructurada a municipios y entrevistas semiestructuradas a los actores del orden nacional y territorial de los Programas SFV-SFVE. Este proceso se fundamenta en la descomposición de problemas de investigación para estudiarlos de manera desagregada, sea por factor crítico o criterio de análisis¹.

Posterior a la aplicación de los instrumentos de recolección de información, se clasifican las bases de datos y salidas de entrevistas en factores críticos y criterios de análisis,

¹Los detalles de la relación entre indicadores y fuentes de información deben ser consultados en el documento metodológico de la consultoría.

realizando un ejercicio de comparación y triangulación de la información cuantitativa y cualitativa, verificando las hipótesis de investigación de la evaluación. Esta actividad se denomina de agregación o síntesis, que resulta en la generación de conclusiones y recomendaciones sobre las operaciones de los Programas SFV- SFVE y los supuestos de estas intervenciones de política pública.

Figura 1.2 - Síntesis metodológica de evaluación de operaciones



Fuente: Elaboración Propia. Unión Temporal

Capítulo 2

INFORMACIÓN

2.1 INFORMACIÓN NORMATIVA

El marco jurídico de los Programas SFV-SFVE está sustentado en la siguiente normativa:

- Ley 9 de 1989, introduce el concepto de Vivienda de Interés Social, establece la obligatoriedad de los Planes de Desarrollo Municipal y promueve la creación de las OPV y la participación de los municipios en la oferta de VIS.
- Ley 49 de 1990: autoriza a las Cajas de Compensación la entrega de subsidios destinados a la compra de vivienda de sus afiliados
- La Ley 3ª de 1991: transforma el enfoque de apoyo a la oferta en una estrategia de subsidio a la demanda mediante la liquidación del ICT y la creación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE.
- Constitución Política Nacional de 1991 – Artículo 51: eleva a categoría constitucional el derecho de cada colombiano a la vivienda digna y la obligatoriedad del Estado para establecer mecanismos de crédito que hagan posible ese derecho.
- Ley 136 de 1994: le da competencias al municipio en la aplicación de la Política de Vivienda a nivel local, en cuanto a la promoción y ejecución de subsidios de vivienda mediante el esquema de esfuerzo territorial (apoyo a la demanda), y promoción de proyectos de vivienda (apoya a la oferta).
- Ley 388 de 1997: estableció los mecanismos de planeación y ordenación del territorio mediante Planes de Ordenamiento Territorial. Le da la competencia y mecanismos a las administraciones municipales para establecer el modelo de desarrollo y ocupación de las ciudades y las reglas generales para el desarrollo de vivienda y en especial de vivienda de interés social.
- Ley 546 de 1999: estableció los parámetros para componente de crédito, como mecanismo complementario al subsidio para obtener el cierre financiero. Este componente está en manos del sistema financiero formal mediante préstamos hipotecarios.

- Ley 790 de 2002: liquida el INURBE ante los reiterados problemas de corrupción y altos costos administrativos de esa entidad. A partir de esa liquidación se firmó el contrato 044 de 2002, por medio del cual se contrató con la Unión Temporal de Cajas de Compensación las tareas operativas de convocatoria, postulación y revisión documental previa a la asignación del subsidio familiar de vivienda y la posterior información de los resultados a los potenciales beneficiarios del subsidio.
- Decreto Ley 555 de 2003: crea a FONVIVIENDA y establece el marco legal de acción de las Cajas de Compensación como operadoras del subsidio familiar de vivienda.
- Decreto 2190 de 2009: reglamenta las bolsas de esfuerzo territorial nacional, de esfuerzo territorial departamental, ahorro programado contractual, principalmente. Establece los principales criterios de calificación en la postulación al SFV en cualquier tipo de solución.

En la siguiente tabla se resume el marco jurídico de los Programas SFV-SFVE en el periodo de análisis de esta evaluación, 2010-2014:

Cuadro 2.1 – Normativa principal SFV – SFVE. 2010-2014

NORMA	CONTENIDO	OBJETIVOS VIVIENDA
<i>Ley 1454 de 2011</i>	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial	Define como competencia de la Nación establecer los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, y para municipios el optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales
<i>Ley 1469 de 2011</i>	Por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.	Se entregan nuevas funciones a Fonvivienda, en particular la promoción de acciones de oferta de suelo urbanizable y proyectos de vivienda de interés social en el esquema de los macroproyectos urbanos de interés nacional.
<i>Decreto 1310 de 2012</i>	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1469 de 2011 en lo relacionado con los Macroproyectos de Interés Social Nacional	Se definen las condiciones y el alcance de los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN, y los procedimientos generales de anuncio, formulación, concertación, adopción y ejecución de Macroproyectos
<i>Ley 1537 de 2012</i>	Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones	Permite la promoción de la oferta de vivienda de interés prioritario desde las entidades gubernamentales nacionales y territoriales. Establece algunas responsabilidades de la política de vivienda de interés prioritario en cabeza de los

NORMA	CONTENIDO	OBJETIVOS VIVIENDA
		municipios. Soporta jurídicamente al programa de 100 mil viviendas gratis, y señala las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos.
<i>Decreto 1921 de 2013</i>	Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.	Reglamenta la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio,
<i>Decreto 2045 de 2012</i>	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 6° de la Ley 1537 de 2012.	Define el conjunto de inhabilidades, de los constructores u oferentes de proyectos de vivienda de interés prioritario, para participar y celebrar contratos en las convocatorias a que se refiere la Ley 1537 de 2012, y por incumplimientos contractuales relacionados con la construcción
<i>Decreto 2088 de 2012</i>	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1537 de 2012.	Se certifica la exención de Derechos Notariales y de Registro, en aquellos proyectos que se desarrollen con el Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Gobierno Nacional para VIP.
<i>Decreto 2490 de 2012</i>	por el cual se reglamenta el artículo 14 de la Ley 1537 de 2012	Define el valor máximo de las VIP que se desarrollen en los departamentos de Amazonas, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada.
<i>Decreto 75 de 2013</i>	Por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.	Se establece un 20% mínimo de suelo sobre área útil residencial del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana para el desarrollo de VIP, definidos en los planes de ordenamiento territorial de los municipios o distritos con población urbana superior a 100.000 habitantes y de los municipios localizados en el área de influencia de aquellos con población urbana superior a 500.000 habitantes.
<i>Decreto 126 de 2013</i>	Por el cual se reglamenta el	Desarrolla el artículo 26 de la Ley

NORMA	CONTENIDO	OBJETIVOS VIVIENDA
	tratamiento preferente a las madres comunitarias en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano.	1537 de 2012
<i>Decreto 2469 de 2012</i>	Por el cual se modifican los artículos 59 y 61 del Decreto número 2190 de 2009.	Modifica las reglas aplicables para la modalidad de giro anticipado de los recursos del subsidio familiar de vivienda en dinero, previa autorización de los beneficiarios;
<i>Decreto 2570 de 2011</i>	Por el cual se modifica el Decreto 2190 de 2009.	Amplia la utilidad del Banco de Proyectos Habitacionales por parte del Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, incorporando aquellos planes de vivienda que no hubieren sido beneficiados con los cupos

Fuente: Elaboración Propia. Unión Temporal

2.2 INFORMACIÓN TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y ORGANIZATIVA

2.2.1 Subsidio en Especie

Para cada etapa del proceso desde la oferta se tuvo una amplia documentación en comparación con el subsidio en dinero, por el carácter centralizado de las convocatorias y proyectos. En las convocatorias se contó con las Actas de Comité Técnico y Fiduciario que permitieron conocer las decisiones que sustentan las aprobaciones de términos de referencia y de la selección de los proyectos. Los términos de referencia de Fidubogotá contienen, para destacar, los requerimientos jurídicos y económicos, así como las especificaciones precisas de las viviendas y obras de urbanismo. Sobre el proceso de adjudicación se encuentra publicado en la página todas las firmas presentadas y la adjudicación final, que permitirán analizar si los requerimientos son excesivos y si se garantiza la calidad de las viviendas desde los términos. La estructuración financiera se documentó tanto en los términos de referencia como en el Contrato de conformación de fiducia derivada.

Los procesos de supervisión e interventoría se documentan en los contratos con FINDETER y FONADE dependiendo del esquema de funcionamiento. Finalmente el estado de la legalización se encuentra centralizado en Fonvivienda y Fidubogotá, en bases de datos. En el siguiente cuadro se puede resumir las fuentes secundarias disponibles por fase del proceso.

**Cuadro 2.2 - Fuentes Secundarias en revisión por etapa de la oferta.
SFVE**

ETAPAS DEL PROCESO	DOCUMENTACIÓN
Convocatoria de Proyectos Esquema Privado	Actas de Comité Técnico y Fiduciario.
Convocatoria de Proyectos Esquema Público	Términos de referencia de Fidubogota
Convocatoria por Esquema de Convenio	Documento de adjudicación del proyecto Fidubogota
Planeación del Proyecto	
Estructuración Financiera del Proyecto y Establecimiento de la Fiducia	Contrato de Patrimonio autónomo derivado Con Fidubogota
Ejecución y supervisión del proyecto,	Contrato de Obra Fidubogotá-Oferente
Obtención certificado de terminación de vivienda	Contratos de Convenio Fonade y Findeter.
Obtención de primer pago 80%	
Entrega y Legalización de la vivienda	Base de datos MCVT de Proyectos SFVE por convenio
Obtención de segundo pago 20%	

Fuente: Elaboración propia UT

Asimismo en el siguiente cuadro se relaciona la totalidad de Contratos de Prestación de Servicios y Convenios asociados al programa SFVE.

Cuadro 2.3 - Convenios y contratos asociados SFVE

TIPO DE CONTRATO	SUSCRITOS	OBJETO	FECHA DE FIRMA
Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos No. 302	FIDUBOGOTA - FONVIVIENDA	Ejecución de proyectos de VIP	Julio 2012
Contrato de Prestación de Servicios	FIDUBOGOTA - ADE	Producción y difusión de campaña publicitaria denominado "Sembrando Casas, Cambiamos Vida"	Octubre 2012
Convenio Interadministrativo No. 037	Fondo Nacional de Ahorro - FONVIVIENDA	Desembolso de recursos	Noviembre 2012
Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 064	MVCT - FONVIVIENDA	Divulgación de programa	Noviembre 2012
Contrato de Prestación de Servicios	FIDUBOGOTA - FINDETER	Supervisión de cumplimiento técnico de los proyectos y de entrega de vivienda	Diciembre 2012
Convenio Interadministrativo No. 462	ANSPE - FONVIVIENDA - FIDUBOGOTA	Ejecución de proyectos de VIP por la población focalizada	Diciembre 2012

TIPO DE CONTRATO	SUSCRITOS	OBJETO	FECHA DE FIRMA
Contrato de Interventoría No. 213001	FIDUBOGOTA - FONADE	Interventoría del diseño y de la construcción de las obras	Enero 2013
Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 06	FONVIVIENDA - FINDETER	Promoción y divulgación del programa SFVE	Mayo 2013
Contrato de Prestación de Servicios	FIDUBOGOTA - FONADE	Supervisión de cumplimiento técnico de los proyectos y de entrega de vivienda	Julio 2013
Contrato de Prestación de Servicios	FIDUBOGOTA - FINDETER	Evaluación de convocatorias de los procesos de selección de los proyectos de VIP (esquema Privado)	Octubre 2013
Contrato de Prestación de Servicios	FIDUBOGOTA - FINDETER	Evaluación de convocatorias de los procesos de selección de los proyectos de VIP (esquema Público)	Octubre 2013

Fuente: Elaboración propia UT

2.2.2 Subsidio en dinero.

Para cada etapa del proceso desde la oferta, se han analizado diferentes fuentes que permiten obtener información para el análisis del proceso y la construcción de los indicadores propuestos. En la etapa de Obtención de Licencia de Urbanismo, se tienen sobre todo documentos de normatividad que la reglamentan. El proceso del certificado de elegibilidad está documentado como una ruta por Findeter. El proceso de Establecimiento de Fiducia tiene documentación sobre todo de reglamentación. En la Supervisión del proyecto y certificado de elegibilidad, la base más importante es el GEOTEC de Findeter. Finalmente el proceso de legalización se encuentra documentado en el Manual Operativo de las CAVIS-UT. En el siguiente cuadro se resumen estas fuentes de información.

Cuadro 2.4 - Fuentes Secundarias en revisión por etapa de la oferta.
SFV

ETAPA DE LA OFERTA	DOCUMENTACIÓN
Obtención licencia de urbanismo y construcción	Decreto 2190 de 2009.

ETAPA DE LA OFERTA	DOCUMENTACIÓN
Obtención certificado de elegibilidad,	Proceso Findeter. Ruta http://www.findeter.gov.co/publicaciones/elegibilidad_de_vivienda_pub
Estructuración Financiera del Proyecto y Establecimiento del encargo fiduciario	Decreto 2190 de 2009.
Ejecución y supervisión del proyecto,	Base de datos de supervisión GEOTEC FONADE
Obtención certificado de habitabilidad	Base de datos de supervisión GEOTEC FONADE
Entrega y Legalización de la vivienda	Proceso de legalización CAVIS UT

Fuente: Elaboración propia UT

Asimismo la siguiente tabla relaciona los convenios y contratos en el marco del Programa de Subsidio de Vivienda en Dinero, celebrados desde 2011.

Cuadro 2.5 - Convenios y contratos asociados SFV. 2011-2014

TIPO DE CONTRATO	SUSCRITOS	OBJETO	FECHA DE FIRMA
Convenio Interadministrativo No. 050	Fondo Nacional de Ahorro - FONVIVIENDA	Desembolso de recursos	Julio 2011
Contrato de Servicios de Consultoría No. 05	FONVIVIENDA - PwC	Certificación del cumplimiento de la asignación de programa dentro bolsas respectivas	Julio 2011
Contrato de Encargo de Gestión No. 241	FONVIVIENDA - CAVIS UT	Coordinación, verificación, comunicación y revisión del procesos de postulación y de asignación del subsidio	Marzo 2012
Contrato de Prestación de Servicios de Auditoría Externa No. 440	FONVIVIENDA - PwC	Auditoría externa de VIS y Desarrollo Territorial	Septiembre 2012
Contrato Interadministrativo No. 422	FONVIVIENDA - FONADE	Supervisión y certificación de los proyectos según la modalidad	Octubre 2013

Fuente: Elaboración propia UT

2.3 RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN PRIMARIA

2.3.1 Entrevistas semiestructuradas a actores institucionales

Con el fin de abordar las funciones y roles que cada entidad tiene en los procesos se estructuró y aplicó una guía semiestructurada por cada actor, en la cual se profundizó en los temas en los que está directamente relacionado. Cada uno de los temas está asociado a los factores críticos del proceso.

Se presenta en el siguiente cuadro con el reporte de 64 entrevistas realizadas, presentando una cobertura del 102% frente a las entrevistas planeadas (63).

Cuadro 2.6 - Resultados Entrevistas semiestructuradas a actores

ENTIDAD	ENTREVISTAS REALIZADAS
MVCT-FONVIVIENDA	8
FONADE	3
FINDETER	2
CAVIS UT	2
CCF	21
DPS	3
DNP	2
ANSPE	3
FIDUBOGOTA	1
NOTARIAS-ORIP	7
Auditores	1
Superintendencia del Subsidio Familiar	1
Expertos	2
Sector Financiero	1
Constructores	7
Total	64

Fuente: Econometría-Fedesarrollo-SEI

2.3.2 Entrevista estructurada a municipios

Para los municipios en los cuales hubo selección de hogares para el levantamiento de línea base se diseñó un mediante la plataforma Survey Monkey® dirigido a los encargados de la política de vivienda en cada entidad territorial. En el siguiente cuadro se presenta el resultado de las entrevistas diligenciadas por parte de los municipios.

Cuadro 2.7 - Resultados Entrevista estructurada a municipios

Encuestas Planeadas	100
Encuestas diligenciadas	70

Fuente: Econometría-Fedesarrollo-SEI

2.3.3 Formulario Encuesta a hogares

La encuesta a hogares tiene la siguiente estructura:

- I. Identificación
- II. Caracterización de la vivienda
- III. Proceso
- IV. Vivienda anterior
- V. Caracterización de los miembros del hogar
- VI. Gastos
- VII. Crédito
- VIII. Capital social

El capítulo de procesos está conformado por 52 preguntas, dirigidas a indagar sobre la documentación solicitada en la postulación de los subsidios, trámites y fechas relevantes dentro del proceso, medios de comunicación, percepción sobre entidades relacionadas, percepción sobre las ventajas o desventajas de acceder a un subsidio de vivienda en los hogares de la muestra.

Capítulo 3

PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN DINERO

3.1 Caracterización de los procesos

A partir del 2003 cuando el INURBE entró en liquidación, algunas de sus funciones se trasladaron al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), creado para ello y el cual actualmente opera directamente en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y otras de las funciones se tercerizaron, entrando en escena actores importantes como las Cajas de Compensación Familiar, la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) y el Banco Agrario de Colombia (BAC). Fonvivienda, como entidad otorgante se reservó las funciones de calificación, asignación y desembolso de los subsidios, encargando las demás funciones a otras entidades.

Las cajas de compensación familiar, quienes conformaron la Unión Temporal de Cajas CAVIS – UT, tienen a su cargo la operación del sistema, es decir, la relación directa con los beneficiarios, en donde se incluye la apertura de las postulaciones, su recibo y la recepción de documentos, la revisión de los mismos e información de los resultados a los postulantes y beneficiarios. Los procesos institucionales relacionados con la oferta de proyectos, como son su calificación y evaluación de elegibilidad, se le encargaron a Findeter, aunque la elegibilidad de los proyectos también la pueden hacer otras entidades como las cajas de compensación familiar, las entidades financieras e incluso se consideran elegibles proyectos que obtienen la licencia de construcción a través de una curaduría urbana o cuando hacen parte de un Macro proyecto de Interés Social Nacional (MISN) promovido por el Gobierno Nacional. El otorgamiento de crédito, como mecanismo complementario al subsidio para obtener el cierre financiero, está en manos del sistema financiero formal a través de préstamos hipotecarios, bajo los parámetros establecidos en la ley 546 de 1999 y de los avances realizados con base en las nuevas posibilidades de financiamiento a la población informal establecidas en la reforma al Fondo Nacional de Ahorro. El control del desarrollo de los proyectos y su aseguramiento de calidad y eficiencia se encargó al esquema de interventorías externas a cargo del oferente y de la supervisión de los proyectos, que involucran financiamiento público a través de anticipos con cargo al subsidio, se encargó a Fonade.

La operación del programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, se ha llevado a cabo mediante el establecimiento de bolsas de recursos que se asignan mediante convocatorias. El análisis operativo del SFV en esta evaluación, contempla las bolsas que desde 2010 han estado activas, es decir, en las cuales se han abierto convocatorias a los postulantes, o ha habido adjudicaciones o legalizaciones, éstas son:

- Esfuerzo Territorial Nacional
- Esfuerzo Territorial Departamental
- Bolsa Única Nacional
- Macroproyectos
- Ahorro Programado Contractual
- Desplazados Promoción Oferta y Demanda
- Desastres Naturales Fenómeno de la Niña
- Concejales
- Recicladores

3.1.1 Descripción de las bolsas

ESFUERZO TERRITORIAL NACIONAL

Mediante el sistema concursal se seleccionan planes de vivienda presentados por los Distritos y municipios categoría Especial, 1 y 2 para su calificación y asignación de cupos de subsidio y que compiten entre sí a nivel nacional. A los planes seleccionados pueden postularse los hogares SISBEN para la asignación de recursos SFV, previa apertura de convocatoria por parte de FONVIVIENDA.

El concepto de Esfuerzo Territorial se entiende como las acciones de las entidades territoriales en la gestión y promoción de las soluciones de vivienda, el aporte complementario al SFV sea en dinero o especie, y el control y seguimiento en la ejecución de los planes de vivienda. Es requisito que proyectos de adquisición de vivienda apalancados bajo esta Bolsa cuenten con la financiación asegurada para las obras de urbanismo, se conformen como mínimo 200 unidades habitacionales y unos mínimos en la estructura de la vivienda².

² Las unidades deben tener como mínimo un espacio múltiple, cocina con mesón y lavaplatos, lavadero, baño con sanitario, lavamanos, ducha y una alcoba; y la posibilidad de desarrollar dos espacios independientes para alcobas, como el cerramiento en las unidades unifamiliares.

ESFUERZO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

A través de un concurso, se seleccionan planes de vivienda en municipios de categoría 3, 4, 5 y 6 que compiten por recursos asignados a cada departamento, previa declaratoria de elegibilidad por parte de FINDETER. La calificación de estos planes se realiza de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2190 de 2009 y con la resolución de cupos de vivienda por proyecto, los hogares pobres se podrán postular a aquellos seleccionados para la asignación y legalización del SFV.

En la selección de los proyectos prima el concepto de Esfuerzo territorial, tal como se presentó en la Bolsa anterior y en el caso que la modalidad sea adquisición de vivienda el lote debe ser urbanizado y las viviendas deben estar conformadas con el mismo mínimo estructural definido para la Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional.

BOLSA ÚNICA NACIONAL

La oferta para esta Bolsa está dirigida para aquellos planes de vivienda de interés social tipo 1, desarrollados en lotes de propiedad de entidades territoriales y/o de la Nación, que estén ubicados en municipios de categorías 1, 2 y especial, con financiación asegurada para el desarrollo de obras de urbanismo, y que contemplen como mínimo el desarrollo de 200 unidades habitacionales.

Los hogares aceptados preseleccionados para postulación, son aquellos que se postularon al SFV en 2004, que acrediten financiación complementaria y que no hayan sido beneficiarios de asignación de SFV. Los recursos de Bolsa Única Nacional pueden ser utilizados para el otorgamiento de subsidios para hogares víctimas de atentados terroristas, situación de desastre o calamidad pública, para atender los cupos otorgados a planes de vivienda de la Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional pero no asignados en dichas convocatorias, entre otras situaciones establecidas en el artículo 8 del decreto 4429 de 2004 de 2005.

MACROPROYECTOS

Con el fin de incentivar la oferta de suelo para VIP-VIS en el marco de alianzas estratégicas con entidades territoriales y constructores (promotores o gestores), el Gobierno nacional ha impulsado el programa de Subsidio Familiar de Vivienda a los Macroproyectos de Interés Social Nacional, reglamentado a través del Decreto 3450 de 2009. A diciembre de 2013, el Gobierno ha adoptado 10 macroproyectos en 9 ciudades del país.

Para que un hogar acceda a SFV otorgado a través de Macroproyectos, es requisito demostrar el cierre financiero, dentro de las fechas de convocatorias que las resoluciones expedidas por Fonvivienda y realizando la postulación directamente con los promotores o gestores del Macroproyecto. La calificación de las postulaciones la realiza Fonvivienda, priorizando a aquellos hogares registrados como en situación de desplazamiento o afectados por desastres naturales.

AHORRO PROGRAMADO CONTRACTUAL

En esta Bolsa compiten departamentalmente para la asignación de SFV, aquellos hogares que certifiquen la existencia de un ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable, priorizando aquellos con ingresos totales menores o iguales a dos SMMLV. La postulación se realiza ante la entidad financiera donde se acredite el ahorro, en la cual el Fondo Nacional de Ahorro compila dichas postulaciones. Una vez se haya realizado la calificación y ordenamiento hasta completar los cupos disponibles, se asignan los SFV equivalentes al 65% del valor del Subsidio Familiar de Vivienda para adquisición de vivienda nueva.

Estos recursos podrán ser utilizados en planes de adquisición de vivienda nueva o usada presentados en los concursos de esfuerzo territorial nacional y departamental, o con certificación de elegibilidad emitida por Findeter.

DESPLAZADOS- PROMOCIÓN OFERTA Y DEMANDA

La bolsa de promoción oferta y demanda tiene como objetivo financiar el acceso de VIS urbana a población en condición de desplazamiento, y para ello Fonvivienda tiene como estrategia la apertura de convocatorias especiales con valor de subsidio para adquisición y construcción en sitio propio de 30 SMMLV. Los hogares elegibles pueden aplicar a proyectos declarados elegibles estructurados por las entidades territoriales, donde pueden concurrir a la financiación otros subsidios de Fonvivienda y otros recursos adicionales. En la calificación de hogares, se promoverá la aplicación del subsidio en programas de retorno y reubicación de población en situación de desplazamiento, dando prioridad en la asignación a madres cabeza de familia; mayor número de miembros de hogar; hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos; y mayor tiempo de desplazamiento.

Adicionalmente, Fonvivienda incentiva la oferta de vivienda mediante un monto adicional al subsidio a la demanda, equivalente a 7,5 SMMLV por solución de vivienda, que pueden

ser utilizados en provisión de servicios públicos, obras de urbanismo, costos de escrituración y registro, entre otros. Para acceder a estos recursos, las entidades territoriales presentan sus planes de vivienda con declaratoria de elegibilidad ante Fonvivienda, una vez se haya definidos los cupos a financiar con el subsidio a la oferta.

DESASTRES NATURALES- FENÓMENO DE LA NIÑA

De manera general, Fonvivienda mediante los decretos 2480 de 2005 y 4587 de 2008, define las condiciones para la postulación, asignación y legalización de los SFV urbano de los hogares afectados por desastres naturales a calamidad pública.

Específicamente, para la atención en la fase de reconstrucción de los hogares damnificados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y situados en zonas de alto riesgo no mitigable, Fonvivienda asignó recursos para financiar procesos de atención y reubicación de hogares registrados en el Registro Único de Damnificados del DANE, mediante la financiación con subsidios a la demanda de proyectos de vivienda nueva presentados por las entidades territoriales. Los municipios y distritos tuvieron un papel fundamental mediante la gestión de suelo urbanizable, formulación de proyectos y el otorgamiento de subsidios complementarios.

CONCEJALES

Con los recursos de esta Bolsa, los Concejales que pertenezcan a municipios de categorías 4, 5 y 6, pueden acceder al SFV urbano, priorizando la asignación de los subsidios a aquellos Concejales de los municipios de categoría 6. El subsidio se aplicará en el departamento donde el concejal realice la postulación. El monto del subsidio será hasta el máximo legal vigente.

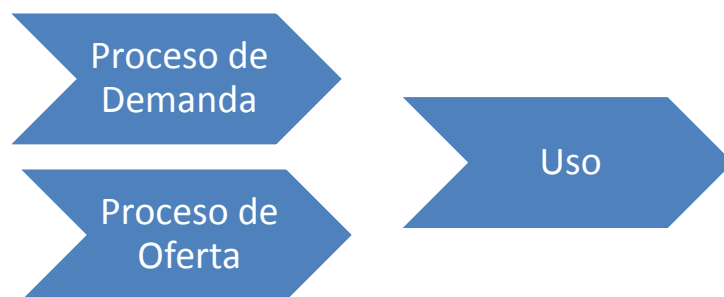
RECICLADORES

Este Subsidio Familiar de Vivienda de interés social urbano está dirigido a aquellos hogares donde al menos un miembro desarrolle actividades de recuperación, tratamiento y aprovechamiento de residuos reciclables y que pertenezcan a cooperativas de trabajo asociado con existencia jurídica mínima de tres años. El monto del subsidio será hasta el máximo legal vigente.

3.1.2 Cadena de entrega de los productos y servicios del Programa

El proceso para que la población de bajos ingresos acceda a una solución habitacional mediante el SFV, se inicia con la postulación y termina con su aplicación a la solución escogida en un proyecto previamente calificado con certificado de elegibilidad, por lo tanto la siguiente es la cadena de entrega.

Figura 3.1 - Cadena de Entrega del SFV



Fuente: Unión Temporal

3.1.3 Actores del Programa

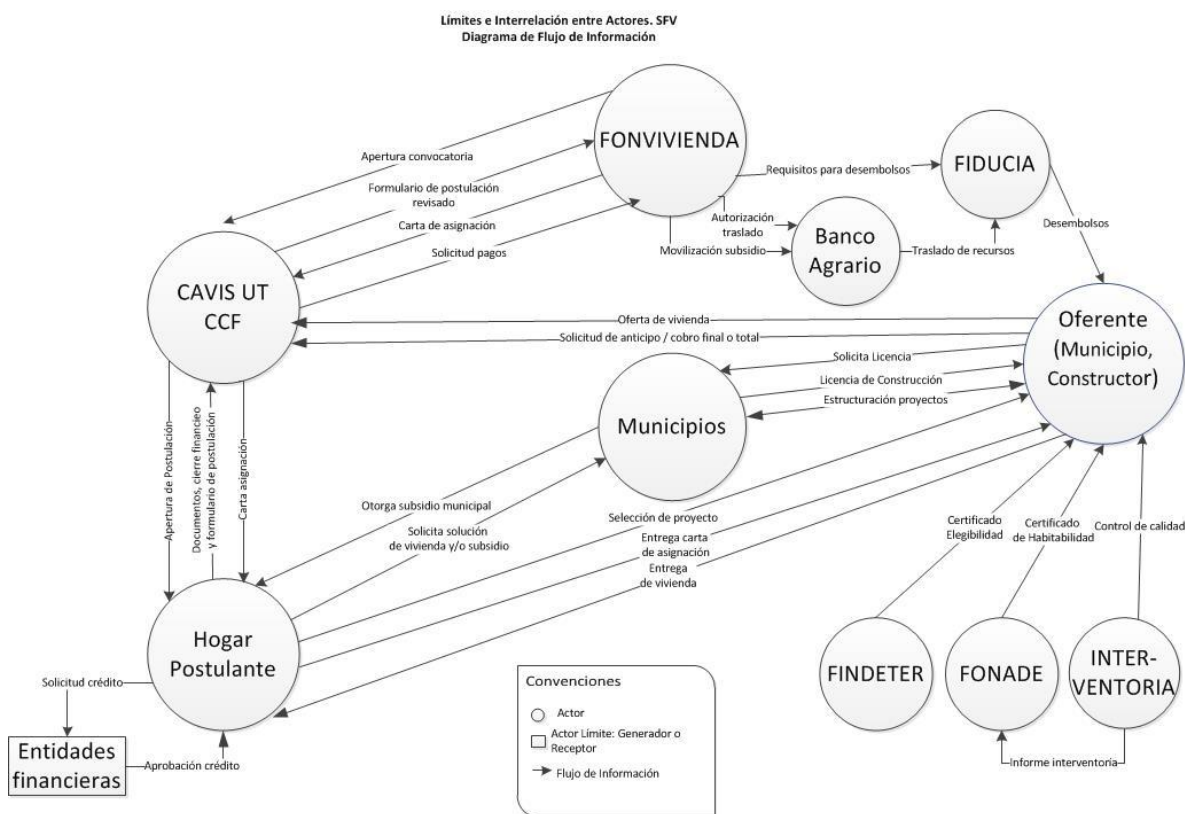
Los actores del Programa y su participación tanto en el proceso de demanda como de oferta se presentan a continuación:

- Otorgamiento
 - El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT interviene como ente regulador y entidad otorgante del subsidio.
 - Fonvivienda divulga la política ; con base en el cronograma anual de recursos abre las convocatorias a hogares y oferentes según la bolsa, valida información de postulantes, asigna los subsidios, traslada los recursos del subsidio a la cuenta CAP de los beneficiarios en el Banco Agrario de Colombia y posteriormente a la cuenta o encargo fiduciario del oferente.
 - Los municipios otorgan subsidios en dinero o especie (predios) que pueden ser complemento del subsidio nacional.
- Administración
 - CAVIS UT divulga entre las Cajas de Compensación Familiar los actos administrativos expedidos por Fonvivienda para las convocatorias; consolida y filtra la información de la postulación; y tramita las solicitudes de pago por parte del oferente.

- Las Cajas de Compensación Familiar desarrollan los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción, verificación y revisión de la información de postulación, para lo cual adecua y prepara el espacio físico e informático para la atención a aspirantes y la parte logística para la operación de las convocatorias. Hace lo correspondiente con la información de solicitudes de pago por parte de los oferentes. También es de su competencia dar concepto de elegibilidad a proyectos diferentes de los desarrollados por ellas.
- **Financiamiento**
 - Las entidades financieras pueden generar crédito para la vivienda de interés social o prioritaria, con base en esquemas de financiamiento aprobados por la Superintendencia Financiera y en esos casos puede otorgar el concepto de elegibilidad a proyectos del sector privado. También apoyan a los hogares que trabajan en el sector formal, con ingresos de 2 o más SMMLV.
 - Por su parte el Fondo Nacional del Ahorro ofrece el ahorro programado contractual orientado a las personas del sector informal y de ingresos inferiores a 2 SMMLV.
- **Fiducia**
 - El Banco Agrario de Colombia además de apoyar a los beneficiarios en las regiones apartadas, administra las cuentas CAP para el desembolso de los subsidios con carácter inmovilizado para el beneficiario.
- **Oferta**
 - El Ente Territorial coloca subsidio en lote, urbanismo, etc. para obtener el cierre financiero. En el Proceso de Oferta, las alcaldías municipales están llamadas a formular y vigilar los proyectos de VIS desde su diseño hasta su ejecución, por lo que actúan como oferentes.
- **Evaluación de elegibilidad**
 - Las curadurías urbanas evalúan y emiten el concepto de elegibilidad a los proyectos en los municipios categoría Especial, 1 y 2, macroproyectos y planes

- por desastres naturales y calamidades públicas, mediante la licencia de construcción y urbanismo.
- Findeter evalúa y emite el concepto de elegibilidad a los proyectos en los municipios categoría 3, 4, 5 y 6. Califica los proyectos para su selección por parte de Fonvivienda en cualquier municipio, en el caso de las bolsas de esfuerzo territorial.
- Interventoría
 - Los interventores externos contratados por los oferentes de proyectos VIS controlan el desarrollo de la construcción y aseguran la calidad de las viviendas.
- Supervisión
 - Fonade supervisa la ejecución de los proyectos, a través de las interventorías, en los proyectos en los cuales se aplican subsidios de vivienda de interés social, y que hayan solicitado pago anticipado del mismo.

Figura 3.2 - Mapeo de Actores SFV



Fuente: Unión Temporal

3.1.4 Etapas de los procesos de oferta y demanda

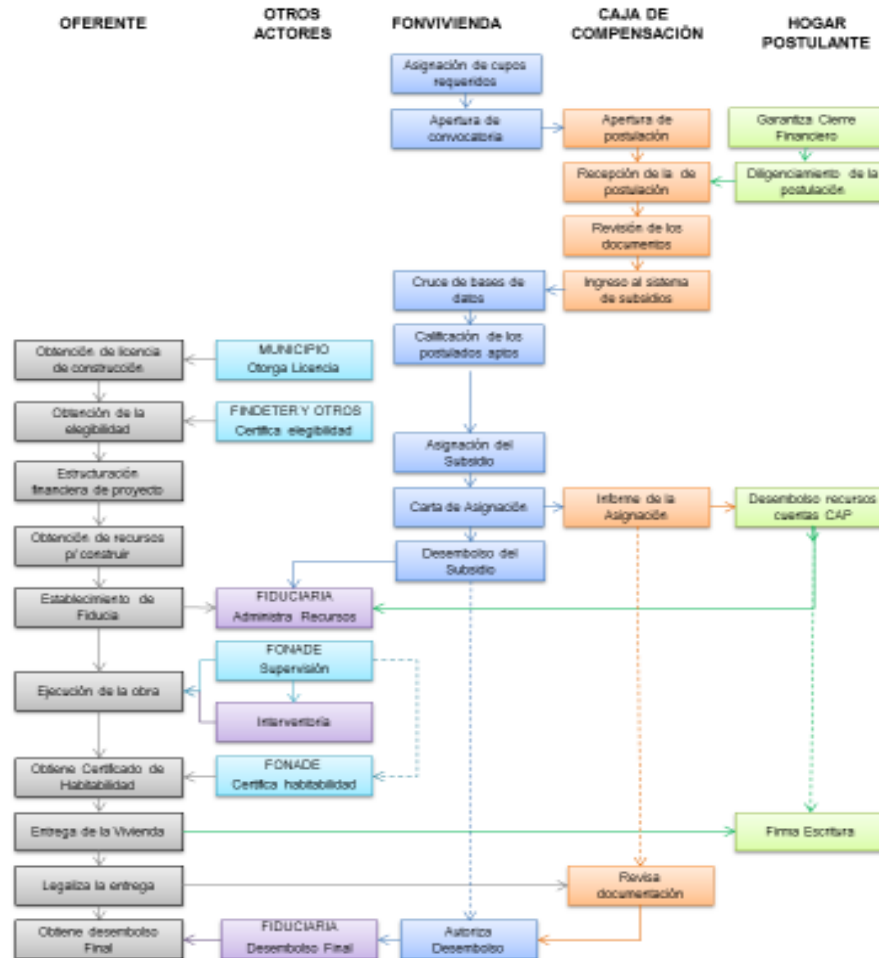
Las etapas del Proceso de Demanda en el SFV son:

- Convocatoria, dirigida a los hogares con la participación de diferentes actores,
- Postulación, donde se ofrecen los medios para que el hogar aspirante se postule,
- Calificación, para validar y cruzar la información de los postulantes y dar vía libre a la asignación,
- Asignación, en la que se seleccionan y se comunican los hogares beneficiarios y
- Legalización, donde el beneficiario recibe la vivienda. Esta última etapa se relaciona con el Proceso de Oferta para la autorización del giro anticipo, pago final o total y para la entrega de la vivienda por parte del oferente.

El Proceso de Oferta cuenta con las siguientes etapas:

- i) Evaluación de Elegibilidad, este es un requisito indispensable que habilita la construcción de vivienda VIS y VIP a la cual los beneficiarios podrán aplicar el subsidio,
- ii) Calificación, esta etapa se relaciona con el Proceso de Demanda para abrir convocatoria a postulantes en un determinado proyecto asignado,
- iii) Construcción, Supervisión y Anticipos, para los oferentes que hacen uso de la facultad de giro anticipado y
- iv) Desembolso y Legalización, donde se dan los pasos para entregar la vivienda al beneficiario y obtener el pago final o total, dependiendo si hubo anticipo o si el proyecto se obtiene en el mercado.

Figura 3.3 - Esquema General del Proceso SFV



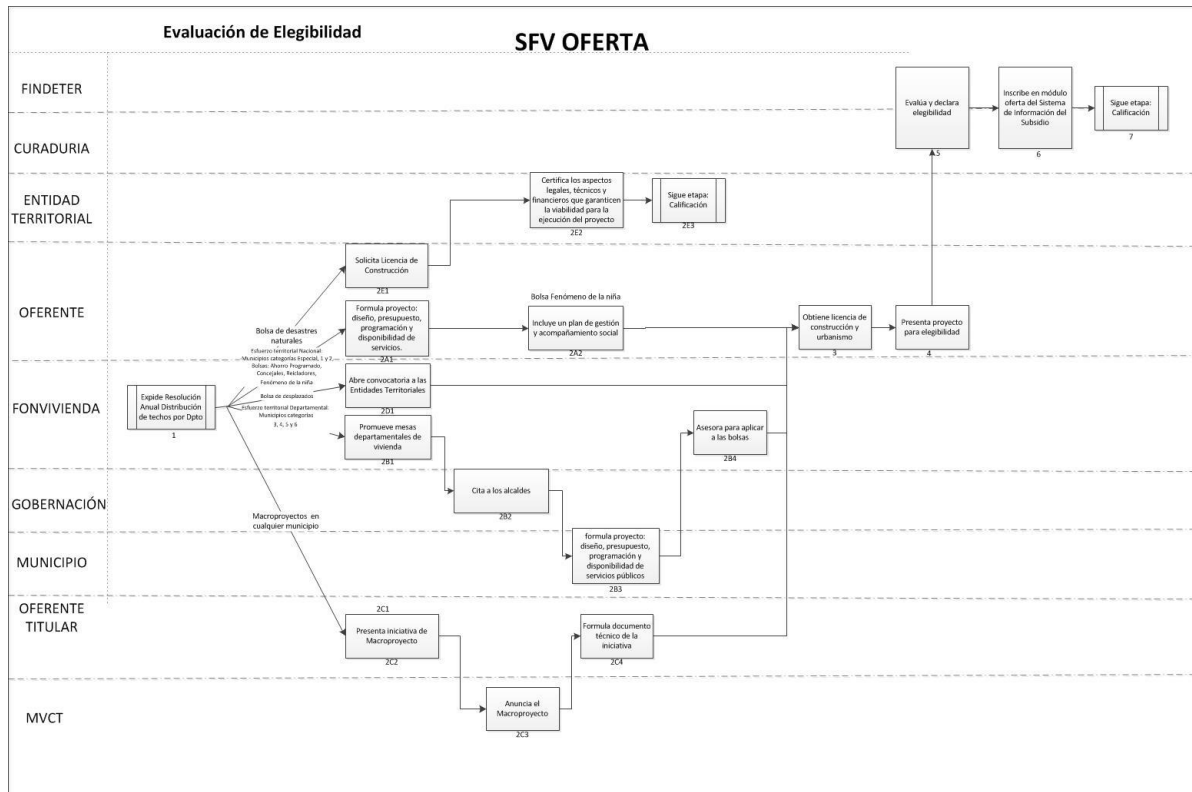
Fuente: Unión Temporal

3.2 PROCESO DE OFERTA

3.2.1 Evaluación de Elegibilidad

El siguiente gráfico detalla el flujo del proceso de evaluación de elegibilidad.

Figura 3.4 - Flujograma Proceso de Evaluación de Elegibilidad



Fuente: Unión Temporal

FORMULACIÓN DEL PROYECTO

El proceso de evaluación de elegibilidad para las Bolsas Concursables (Esfuerzo territorial y Ahorro Programado Contractual) inicia con la expedición de una resolución anual de techos presupuestales por departamento, tal como lo establece el artículo 11 del decreto 2190 de 2009, que define un mínimo del 40% de los recursos del SFV para atender el concurso de Esfuerzo Territorial Nacional, un 40% se distribuyen a través de la Bolsa de Esfuerzo Territorial Departamental y el restante 20% se asigna para atender las demandas de la Bolsa de Ahorro Programado Contractual.

Un ejemplo de esta actividad se muestra en la Resolución 1362 de 2010 que define los coeficientes departamentales para la Bolsa de Ahorro Programado. Para la Bolsas de Esfuerzo Territorial los coeficientes para cada departamento se definen en el decreto 4964 de 2009, que define los techos presupuestales, por lo tanto al acto administrativo que se expide anualmente básicamente define los coeficientes de redistribución departamentales ³(cuando aplique), como se muestra en el decreto 678 de 2011. Una vez expedidas las resoluciones de techos presupuestales por departamento, el MVCT promueve la presentación de proyectos en diferentes escenarios, como las Mesas Departamentales de Vivienda.

Definidos los marcos de ejecución macro, la entidad oferente se encarga de formular el proyecto, que implica elaborar diseño, financiación, y cronograma de ejecución. Teniendo como insumo las salidas de la entrevista estructurada a municipios, el principal oferente de Vivienda de Interés Social es la misma entidad territorial (56,7%), seguido por los constructores privados (30%). como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1 - Oferentes de proyectos VIS

Categoría	Porcentaje
1. El Municipio	56,7%
2. El Departamento	3,3%
3. Una empresa privada	30%
4. Una asociación pública- privada	3,3%
5. Un convenio municipio-nación	6,7%

De acuerdo con los resultados de las entrevistas estructuradas a municipios, se encuentra que los principales problemas para iniciar proyectos, son la necesidad de los cambios en el uso del suelo mediante modificaciones de los POT-PBOT y EOT, la escasez de lotes y las demoras en la ejecución de los proyectos

³ De acuerdo lo establecido en el artículo 21 del decreto 2190 de 2009.

Figura 3.5 - Problemas para la formulación de proyectos VIS



Fuente: UT Econometría-Fedesarrollo-SEI. Entrevista estructurada a municipios

Para la formulación del proyecto es fundamental tener en cuenta la localización del mismo, que lo determina la respectiva definición de usos de los suelos (Residencial, mixto, comercial, etc.) y clasificación (urbano, rural, expansión urbana) de cada POT, PBOT o EOT, según sea del caso. Los constructores privados afirman no tener problemas en la obtención de las licencias de construcción *“bueno generalmente como trabajamos con los municipios, ellos mismos nos ayudan”*, y en muchos casos las entidades oferentes son los mismos municipios o distritos, por lo tanto esta actividad no se identifica como crítica dentro del proceso. Frente a la localización de los proyectos VIS, la siguiente es su caracterización, observada en los municipios que aportaron información en cuanto a dotación de bienes públicos, detallado por tipo de Bolsa SFV.

Cuadro 3.2 - Bienes públicos en proyectos VIS

Categoría	Bolsas concursales	Bolsas especiales
Parques o zonas verdes	16,0%	16,8%
Institución educativa	17,6%	21,0%
Centros de salud	13,4%	12,6%
Guardería, jardín, salacunas	18,5%	15,1%
Zonas deportivas	17,6%	17,6%
Puesto de policía	11,8%	6,7%
Avenidas principales	17,6%	16,0%
Plaza de mercado	7,6%	3,4%

Fuente: UT Econometría-Fedesarrollo-SEI. Entrevista estructurada a municipios

Una vez obtenida la licencia de construcción, la entidad oferente es la encargada de elaborar el proyecto de vivienda, en la cual es fundamental la definición de suelo para la infraestructura social y su financiación. De acuerdo con las normas legales vigentes y las entrevistas a constructores, Findeter y MVCT, es claro que es competencia de cada entidad territorial la ejecución de obras de urbanismo, sin embargo estas obras generalmente no son adelantadas de manera oportuna. Por su parte el 73,08 % de los municipios con proyectos VIS de las Bolsas concursales afirman haber garantizado recursos para ejecutar obras de urbanismo, con un porcentaje de avance en la ejecución del 52,14%. Por su parte, el 86,2% de los municipios con proyectos financiados con Bolsas especiales garantizan recursos para estas inversiones, cuyo grado de ejecución de las obras es del 70%.

Cuadro 3.3 - Obras de urbanismo en los municipios

Modalidad	No Municipios que garantizan recursos para zonas de urbanismo	% de avance en la ejecución
Bolsas concursales	73,08%	52,14%
Bolsas especiales	86,21%	70,00%

Fuente: UT Econometría-Fedesarrollo-SEI. Entrevista estructurada a municipios

ELEGIBILIDAD

Una vez finalizado la formulación del proyecto por parte de la entidad oferente, y obtenidos una serie de documentos y requisitos, se registra el plan de vivienda⁴ en Módulo de Registro de Oferentes del Sistema de Administración del Subsidio, al cual tiene acceso Findeter. De acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, se entiende como elegibilidad aquella *manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar de vivienda*. Valga reiterar que la evaluación de la elegibilidad en ciudades en donde existen curadurías y en macroproyectos no se requiere el trámite ante Findeter dado que la licencia de construcción se acepta

⁴Se entiende como plan de vivienda “el conjunto de cinco (5) o más soluciones de vivienda de interés social subsidiables, dentro de las modalidades de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento y mejoramiento para vivienda saludable, desarrollados por oferentes que cumplan con las normas legales vigentes para la construcción y enajenación de viviendas” Art. 2 Decreto 2190 de 2009.

como certificación de su elegibilidad⁵. Pero en los proyectos con participación del municipio, se hace necesaria la evaluación por parte de la entidad evaluadora.

Una vez radicado el plan de vivienda ante Findeter, esta entidad tiene hasta 30 días calendario para expedir el acto administrativo de elegibilidad. Como primera medida se realiza una primera evaluación técnica, legal y jurídica, junto con una visita de campo. De acuerdo con el artículo 17 del decreto 2190 de 2009, un plan de vivienda debe contar como mínimo:

- Presupuesto de construcción
- Licencia de construcción y urbanismo⁶
- Escrituras y certificados de libertad y tradición de los predios
- Planos de localización, urbanísticos, arquitectónicos y estructurales las viviendas.
- Documentación correspondiente a las fuentes de financiación requeridas para el desarrollo del plan, incluido el Certificado de Disponibilidad Presupuestal cuando sea el caso
- Documentación financiera, jurídica y comercial del constructor
- Plan de gestión social.

Adicional a los requisitos anteriores, el decreto 3670 de 2009 en su artículo 6, establece como condiciones de no elegibilidad, aquellos planes de vivienda que contemplen unidades habitacionales ubicadas en:

- Barrios no legalizados por el respectivo municipio
- Zonas de alto riesgo no mitigable.
- Zonas de protección de los recursos naturales.
- Zonas de reserva de obra pública o de infraestructuras básicas del nivel nacional, regional o municipal.

⁵ De acuerdo con el artículo 1 la Resolución 1840 de 2011, los planes de vivienda de los municipios de categoría especial 1 y 2 los que se presenten para la categoría de macroyectos de interés nacional y para los planes de construcción o mejoramiento de viviendas afectadas por desastres naturales, la elegibilidad se entenderá con la expedición de las licencias de urbanismo y construcción.

⁶ “La licencia de urbanismo que se otorgue deberá hacer expresa referencia a la disponibilidad inmediata de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, vías de acceso y planos con los diseños para desarrollos futuros de las viviendas, si fuere el caso. Igualmente, deberá contar con certificado de disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, expedida por la entidad competente para tales efectos, en el municipio donde se desarrollará el plan de vivienda correspondiente” inciso (b) del Artículo 17 del decreto 2190 de 2009

- Áreas no aptas para la localización de vivienda, de acuerdo con los planes de ordenamiento territorial.

Además de revisar la documentación, Findeter verifica que al oferente no se le hayan hecho exigibles pólizas o garantías otorgadas anteriormente para la aplicación de subsidios de vivienda. También realiza una visita de campo para verificar la existencia de los lotes y su coincidencia con la documentación presentada. Una vez revisada la documentación y efectuada la visita de campo, Findeter emite el certificado de elegibilidad en primera instancia, o realiza un oficio dirigido a las entidades oferentes con las respectivas objeciones y ajustes al plan de vivienda. Si el oferente subsana los hallazgos, y posterior a una segunda visita de campo dentro los 30 días calendario, Findeter emite el certificado de elegibilidad o una resolución de no elegibilidad. Finalmente, una vez expedido el certificado, el proceso finaliza con la inscripción de los planes de vivienda elegibles en el Módulo de Oferta del Sistema del Susidio ante Fonvivienda, tal como lo establece el parágrafo 5 del artículo 16 del decreto 2190 de 2009.

De acuerdo con información administrativa, entre 2010 y 2013 se radicaron 613 planes de vivienda en Findeter para adquisición de vivienda con subsidio de Fonvivienda, de los cuales el 32,3% obtuvo elegibilidad certificada, el 36,8% fueron cancelados y el 19,4% se declararon no elegibles certificados. Esto contrasta con la tasa de elegibilidad de proyectos con subsidios de la Caja de Compensación, que fue del 85,8% durante el mismo período.

Cuadro 3.4 - Proyectos elegibles vs Proyectos presentados

VIGENCIA	ELEGIBLES CERTIFICADOS	ELEGIBLES NO CERTIFICADOS	PRE INSCRITOS	CANCELADOS	OTROS ESTADOS	TOTAL	% DE ELEGIBILIDAD
2010	18	40			1	58	31,0%
2011	129	65	6	66	7	267	48,3%
2012	44	12	53	160	2	276	15,9%
2013	7	2	1		1	12	58,3%
Total	198	119	60	226	11	613	32,3%

Fuente: Findeter.

Con relación a la totalidad de planes para adquisición de vivienda radicados ante Findeter, la Bolsa de Fenómeno de la Niña, presentó el mayor número de solicitudes de evaluación durante el último cuatrienio, sin embargo fue la que obtuvo la menor tasa de obtención de elegibilidad. Asimismo se observa la tendencia decreciente en el número de proyectos presentados ante Findeter para todas las bolsas SFV, lo cual se deriva de la reducción en las convocatorias para subsidio en dinero por parte de Fonvivienda y la entrada del programa de vivienda gratuita (SFVE).

Cuadro 3.5 - Número de proyectos por tipo de bolsa

BOLSA	2010		2011		2012		2013		TOTAL		
Estado del proyecto	Elegible certificado	Otro estado	Elegible certificado	Otro estado	Elegible certificado	Otro estado	Elegible certificado	Otro estado	Elegible certificado	Otro estado	% de elegibilidad
Fenómeno de la niña	-	-	52	65	14	153	4	1	70	219	24,2%
Desplazados	2	1	5	16	11	20	2	2	20	39	33,9%
Esfuerzo territorial departamental	10	32	23	22	3	29	-	2	36	85	29,8%
Esfuerzo territorial nacional	4	3	4	-	-	4	1	-	9	7	56,3%
Promoción Oferta y Demanda	-	-	45	36	16	24	-	-	61	59	50,8%
Presupuesto nacional	2	4	-	-	0	2	-	-	2	6	25,0%
Total	18	40	129	138	44	232	7	5	198	415	32,3%

Fuente: Findeter

De los proyectos con certificado de elegibilidad en el periodo 2010-2013, la mayor cantidad de oferta VIS⁷ la generó el departamento de Antioquia, con el 13,6% del total de proyectos y el 19,1% de la soluciones de vivienda. Otros departamentos con oferta considerable, son Bolívar y Caquetá que participaron del total de soluciones de vivienda con un 10,1% y 7,1%, respectivamente.

⁷ Se aclara que el universo de análisis corresponde a las Bolsas SFV analizadas, excluyendo los planes de vivienda presentados por los distritos y municipios categoría 1 y 2.

Cuadro 3.6 - Número de proyectos de vivienda y soluciones de vivienda por departamento según bolsa. 2010-2013

Departamento	Fenómeno de la niña		Desplazados		Esfuerzo territorial departamental		Esfuerzo territorial nacional		Promoción Oferta y Demanda		Presupuesto nacional		Total	
	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones
Antioquia	9	4.272	4	141	3	670	1	322			10	2090	27	7.495
Arauca			2	73									2	73
Atlántico	3	1454									1	175	4	1.629
Bolívar	10	2296									3	1654	13	3.950
Boyacá	6	640			5	204	1	460					12	1.304
Caldas			1	6									1	6
Caquetá	1	177	1	600					1	86	5	1910	8	2.773
Cauca	2	275	1	166	2	250							5	691
Cesar	3	710			2	300					8	1664	13	2.674
Chocó	1	50									2	160	3	210
Córdoba	1	400	1	6							12	1758	14	2.164
Cundinamarca	5	982			3	185							8	1.167
Guaviare			2	628							2	522	4	1.150
Huila	4	332											4	332
La Guajira											6	1448	6	1.448
Magdalena	1	243	1	218							6	2093	8	2.554
Meta			3	971			1	617					4	1.588
Nariño	1	80			4	222							5	302
Norte de Santander	1	324	1	12	1	30							3	366
Putumayo											1	20	1	20
Quindío	1	40							1	97			2	137
Risaralda	6	1641			1	103	1	99					8	1.843
Santander	1	120			4	239							5	359
Sucre	1	89	3	296	1	96					4	408	9	889
Tolima	5	782			6	519	1	226					12	1.527

Departamento	Fenómeno de la niña		Desplazados		Esfuerzo territorial departamental		Esfuerzo territorial nacional		Promoción Oferta y Demanda		Presupuesto nacional		Total	
	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones	Proyectos	Soluciones
Valle del Cauca	8	660			4	506	4	1341			1	16	17	2.523
Total	70	15567	20	3117	36	3324	9	3065	2	183	61	13918	198	39.174

Fuente: Findeter

El valor de los proyectos declarados elegibles con SFV ascendió a \$1,11 billones que corresponden a 39.174 soluciones de vivienda. Para la Bolsa de Fenómeno de la Niña el valor promedio por solución fue de \$31,9 millones, correspondiente al valor más alto dentro de la modalidad de adquisición de vivienda. Por su parte, de los proyectos radicados y con elegibilidad en la convocatoria de Desplazados corresponde al valor más bajo, cuyo valor promedio por unidad habitacional fue de \$24,8 millones.

Cuadro 3.7 - Valor promedio de la solución de vivienda por Bolsa según año de radicación (Millones de Pesos. Promedio 2013=100)

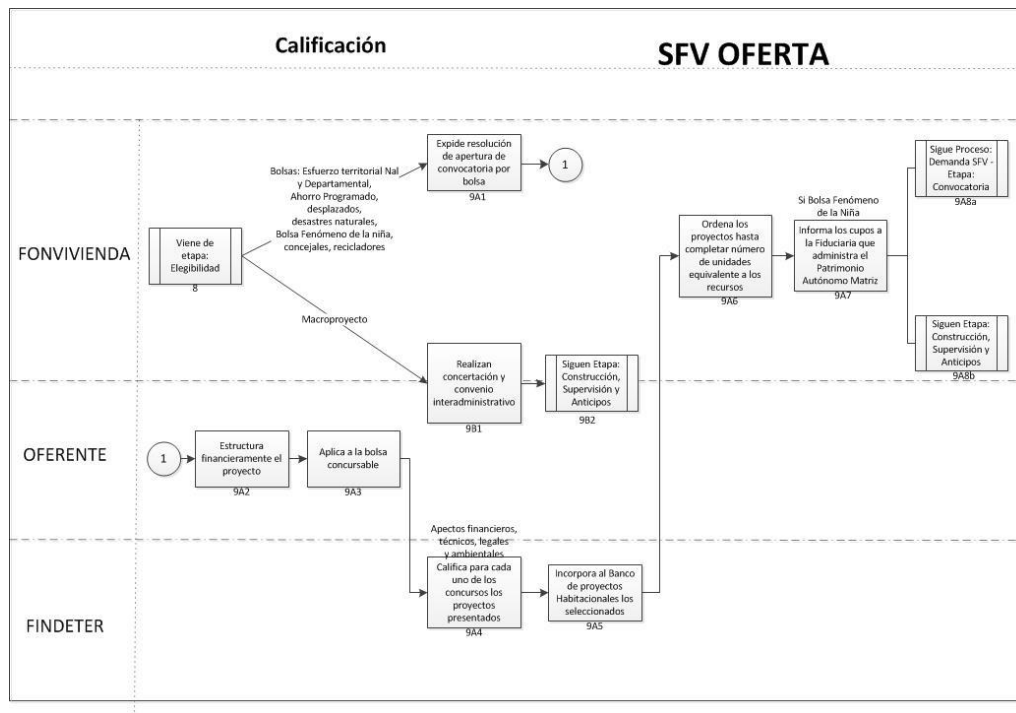
BOLSA	2010	2011	2012	2013	PROMEDIO 2010-2013
Fenómeno de la niña		30,8	35,7	38,9	35,8
Desplazados	23,8	21,3	22,8	28,2	24,8
Esfuerzo territorial departamental	29,8	24,6	32,6		30,4
Esfuerzo territorial nacional	34,9	33,9		27,0	33,4
Promoción Oferta y Demanda		30,8	35,7	38,9	29,9
Presupuesto nacional	27,6				25,4
Total	30,7	27,1	29,6	35,9	31,9

Fuente: UT con base en Findeter

3.2.2 Calificación

La siguiente figura detalla el proceso de calificación de los planes de vivienda.

Figura 3.6 - Flujograma Proceso de Calificación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Una vez ingresados los proyectos definidos como elegibles al módulo de oferta del Sistema del Subsidio y mediante la entrega de un acta de resultados por parte de Findeter a Fonvivienda en la cual se certifica la respectiva elegibilidad del proyecto con el número de soluciones a asignar, se inicia el subproceso de calificación de los planes de vivienda mediante la expedición de las resoluciones de apertura de convocatorias para entidades oferentes. Este subproceso aplica para las Bolsas de Esfuerzo Territorial Nacional, Esfuerzo Territorial Departamental, Promoción Oferta y Demanda, Fenómeno de la Niña y Macroproyectos.

La entidad oferente estructura financieramente los planes de vivienda y aplican a las convocatorias para la calificación de proyectos. Como lo establece el artículo 19 del decreto 2190 de 2009, Findeter o la entidad calificadora, tendrá en cuenta los siguientes criterios para la calificación de los planes.

- Intervención directa de las entidades territoriales en la gestión y desarrollo de los planes de vivienda.
- Mayor número de soluciones para población desplazada.
- Mayor esfuerzo territorial y menor apalancamiento con SFV

- Planes que se desarrollen en terrenos ya urbanizados.
- Mejor relación tamaño-precio y zonas verdes-equipamientos comunitarios por unidad de vivienda.
- Que contemplen dos alcobas.
- Que sean formulados para la reubicación de hogares que habiten en zonas de alto riesgo no mitigable.
- Que las unidades de vivienda se desarrollen en altura.

Una vez Findeter califica los planes de vivienda, estos se incluyen en el Banco de Proyectos Habitacionales, y están disponibles para que Fonvivienda los utilice en el proceso de definición de cupos dentro de los concursos de esfuerzo territorial nacional y departamental, tal como se define en el artículo 1 del decreto 2570 de 2011.

Asimismo, Fonvivienda realiza un ejercicio de ordenamiento de los planes conforme a los criterios antes descritos, hasta completar un número de viviendas equivalentes al monto de los recursos disponibles. Estos cupos definen el marco de oferta habitacional en las resoluciones de apertura de postulaciones en las bolsas SFV.

De acuerdo con la revisión de las resoluciones de apertura de las convocatorias para la postulación de hogares, el siguiente cuadro resume el número de cupos ofrecidos por tipo de Bolsa, los cuales fueron objeto de calificación y ordenamiento en los respectivos planes de vivienda presentados ante Findeter. Es claro que la oferta habitacional para la adquisición de VIP ha sido impulsada por los Macroproyectos, que representan el 78% de los cupos disponibles de vivienda ofrecidos por convocatoria durante el último cuatrienio, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.8 - Cupos Planes de Vivienda SFV en concursos de Esfuerzo Territorial 2010-2014

BOLSA	RESOLUCIÓN	CUPOS /SOLUCIONES OFRECIDAS
Macroproyectos		126.928
Esfuerzo Territorial Nacional	1275 de 2010	3.066
	928 de 2011	720
	598 de 2011	728
	Subtotal	4.514
Esfuerzo Territorial Departamental	673 de 2011	1.993
	704 de 2011	1.882
	976 de 2011	100
	178 de 2012	1.091
	Subtotal	5.066

BOLSA	RESOLUCIÓN	CUPOS /SOLUCIONES OFRECIDAS
Fenómeno de la Niña –Desastres naturales	952 de 2011	1.058
	953 de 2011	768
	105 de 2012	1.911
	163 de 2012	184
	191 de 2012	36
	348 de 2012	842
	371 de 2012	92
	783 de 2012	929
	843 de 2012	32
	969 de 2012	150
	104 de 2013	6.406
	349 de 2013	338
	Subtotal	12.746
Promoción Oferta y Demanda	857 de 2011	12.015
	830 de 2012	657
	1053 de 2013	1.061
	Subtotal	13.733
Total		162.987

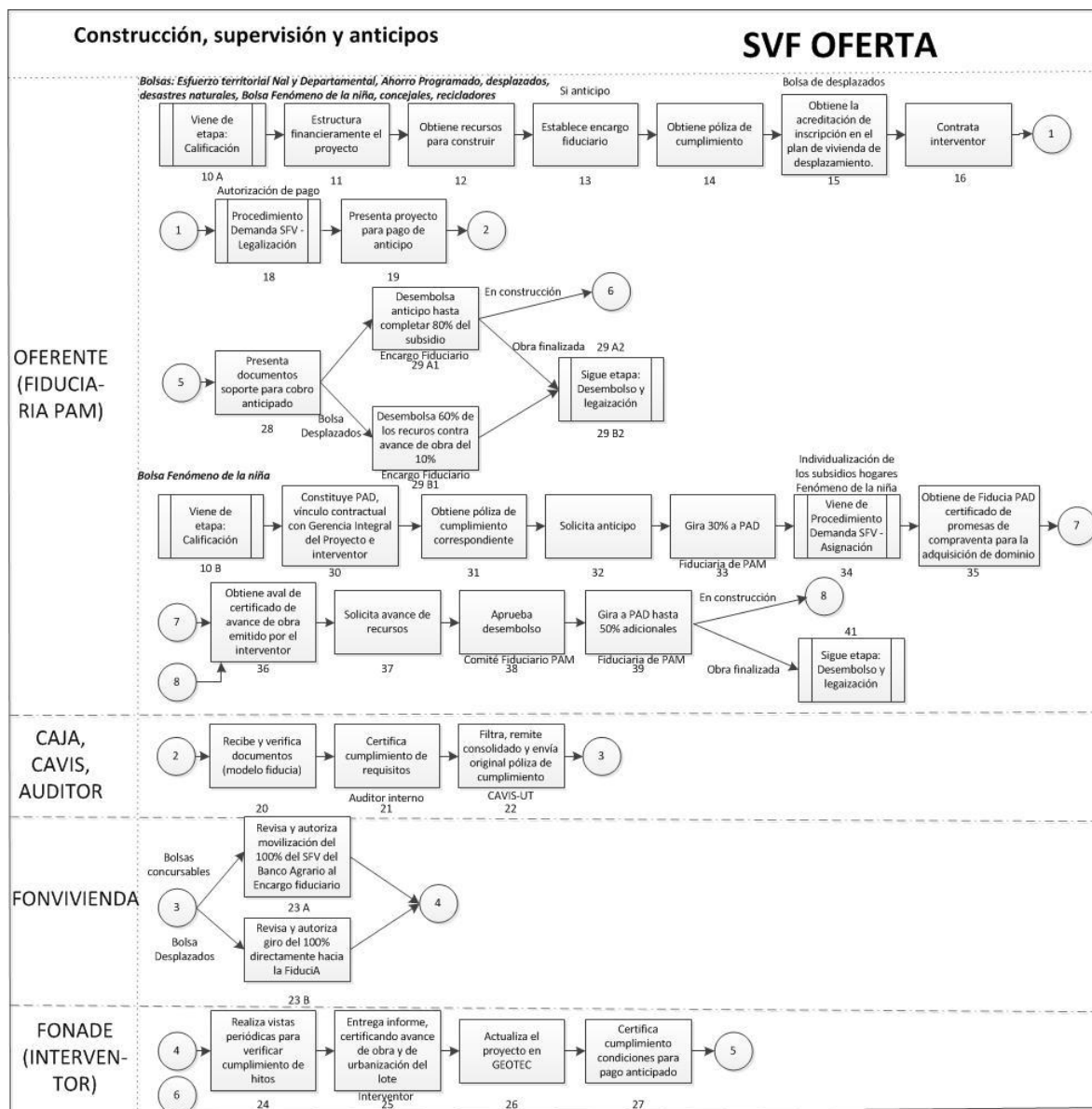
Fuente: Fonvivienda

El proceso de calificación y ordenamiento finaliza con la apertura de una convocatoria para la asignación de subsidios mediante acto administrativo de Fonvivienda, indicando cada uno de los planes de vivienda a los que pueden postularse los hogares, como es enunciado en el artículo 22 del decreto 2190 de 2009.

3.2.3 Construcción, Interventoría, Supervisión y Anticipos

En la siguiente figura se muestra el flujo asociado a los procesos de construcción, interventoría, supervisión y anticipos, detallando algunas variaciones por Bolsa SFV.

Figura 3.7 - Flujograma Proceso de Calificación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

ANTICIPOS

De acuerdo al artículo 1 del decreto 2469 de 2012, los beneficiarios SFV pueden autorizar el giro anticipado del subsidio a las entidades oferentes, y para ello los oferentes deben presentar ante Fonvivienda a través del operador los siguientes requisitos ante:

- Certificado de elegibilidad del proyecto
- Promesas de compraventa o contratos que certifiquen el dominio.
- Constitución de un encargo fiduciario o una fiducia mercantil para la administración de los recursos.
- Contrato de interventoría.
- Póliza que garantice la construcción de la vivienda, y la correcta inversión del anticipo desembolsado, que debe cubrir el 100% de los subsidios desembolsados por la entidad.
- Certificación población desplazada cuando sea del caso

La revisión de esta documentación la realizan las Cajas de Compensación Familiar, la cual tiene 10 días calendario posterior a la radicación del oferente para el pago del anticipo. Las CCF envían los documentos auditados a CAVIS UT para que en 3 días calendario aplique los filtros respectivos y consolide la información para enviarla a Fonvivienda, entidad que revisa la información y autoriza la movilización de recursos desde las CAP correspondientes en el Banco Agrario hacia la fiducia constituida para la ejecución del plan de vivienda.

CONSTRUCCIÓN Y SUPERVISIÓN

El Plan de Vivienda a ejecutar debe ser incluido en la plataforma GEOTEC administrada por Fonade, en la cual se reportan los informes de seguimientos e informes de visita de campo para verificar los cumplimientos de hitos en obras de urbanismo, cimentación, mampostería, instalación de la cubierta, y servicios públicos únicamente de las viviendas financiadas con SFV de Fonvivienda, es decir en la supervisión se realiza sobre *“la correcta aplicación del subsidio”*.

En los informes de seguimiento se detallan los avances físicos y financieros de las actividades de obra, comentarios al desempeño del interventor, información sobre aspectos legales y de cierre financiero, el número de certificados de existencia emitidos y estado del proyecto.

En el siguiente cuadro se resume el estado de los proyectos VIP financiados con SFV por Bolsa, mostrando un total de 211 proyectos de construcción de vivienda nueva declarados en incumplimiento que ascienden a un total de \$186.141 millones de subsidio con cargo a recursos de la Nación.

Cuadro 3.9 - Número de proyectos SFV por estado. Corte mayo de 2014.
Valores en Millones de pesos corrientes

Bolsa/Estado	Terminado		En ejecución		No iniciado		Incumplimiento	
	No Proyectos	\$Valor SFV	No Proyectos	\$Valor SFV	No Proyectos	\$Valor SFV	No Proyectos	\$Valor SFV
Fenómeno de la Niña/Desastres naturales	3	1.377	41	107.629	17	28.347	21	20.241
Esfuerzo territorial(nacional y departamental)	6	2.863	130	87.275	17	18.205	95	67.341
Bolsa desplazados	16	694	68	26.273	4	149	18	18.898
Bolsa ordinaria	2	100	20	1.431	1	24	45	26.652
Promoción oferta y demanda	5	2.439	62	119.118	40	124.232	19	37.118
Otros	3	600	54	58.531	5	171	13	15.891
Total	35	8.074	375	400.258	84	171.128	211	186.141

Fuente: UT con base en Fonade

Los proyectos declarados en incumplimiento se concentran especialmente en Cundinamarca con el 10%, Cesar con el 9,1%, Córdoba, Meta y Norte de Santander, cada uno con el 8,1% de participación sobre el total de proyectos siniestrados.

Cuadro 3.10 - Número de proyectos SFV en incumplimiento por departamento. Corte mayo de 2014.

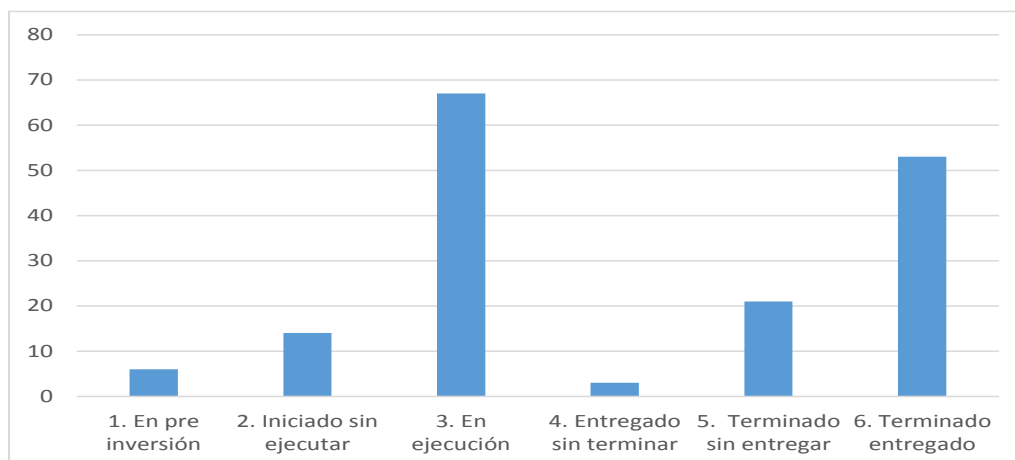
Departamento	No Proyectos	Valor SFV (millones de \$ corrientes)
Amazonas	1	1.985
Antioquia	8	5.366
Arauca	2	1.101
Atlántico	8	7.575
Bolívar	12	8.715
Boyacá	6	6.786
Caldas	4	7.460
Caquetá	10	14.639
Cesar	19	15.221
Choco	2	2.556
Córdoba	17	14.760
Cundinamarca	21	7.859
Distrito capital	11	8.456
Guaviare	7	12.330
Huila	1	144
La guajira	2	1.817

Departamento	No Proyectos	Valor SFV (millones de \$ corrientes)
Magdalena	9	8.788
Meta	17	16.640
Nariño	4	2.537
Norte de Santander	17	15.823
Quindío	1	446
Santander	12	4.828
Sucre	9	12.347
Tolima	4	1.615
Valle del cauca	7	6.347
TOTAL	211	186.141

Fuente:UT con base en Fonade

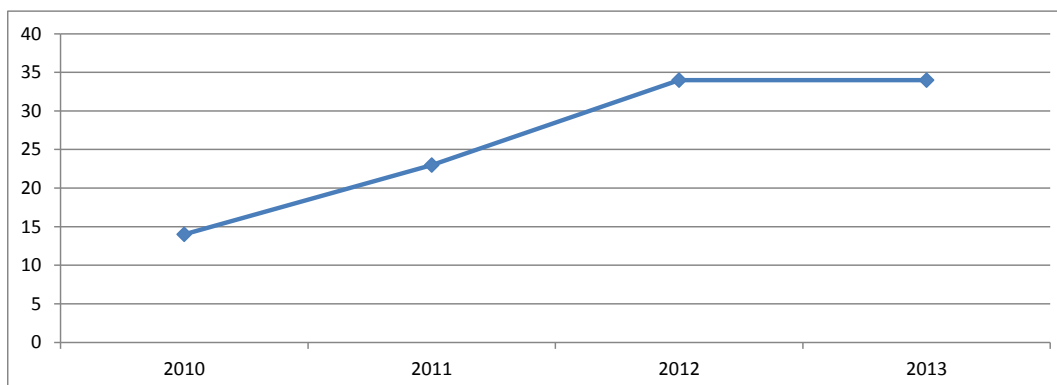
Por su parte, de acuerdo con la entrevista a municipios para un total de 120 proyectos caracterizados y 77.168 viviendas reportadas financiadas con SFV, cerca del 70% de los proyectos están en ejecución. En su mayoría, los proyectos iniciaron su ejecución en 2012, disminuyendo los procesos de pre-inversión ante el cambio de enfoque de la política en dicha vigencia.

Figura 3.8 - Estado de proyectos VIS



Fuente: UT con base en encuesta a municipios

Figura 3.9 - Fecha de inicio de los proyectos VIS



Fuente: UT Econometría-Fedesarrollo-SEI. Entrevista estructurada a municipios

Para los funcionarios de las entidades territoriales, los principales problemas que impiden la ejecución efectiva de los planes de vivienda son problemas estructurales en el diseño de los proyectos, conflictos en el uso de la tierra y dificultades en la titulación de predios fiscales.

Figura 3.10 - Fecha de inicio de los proyectos VIS

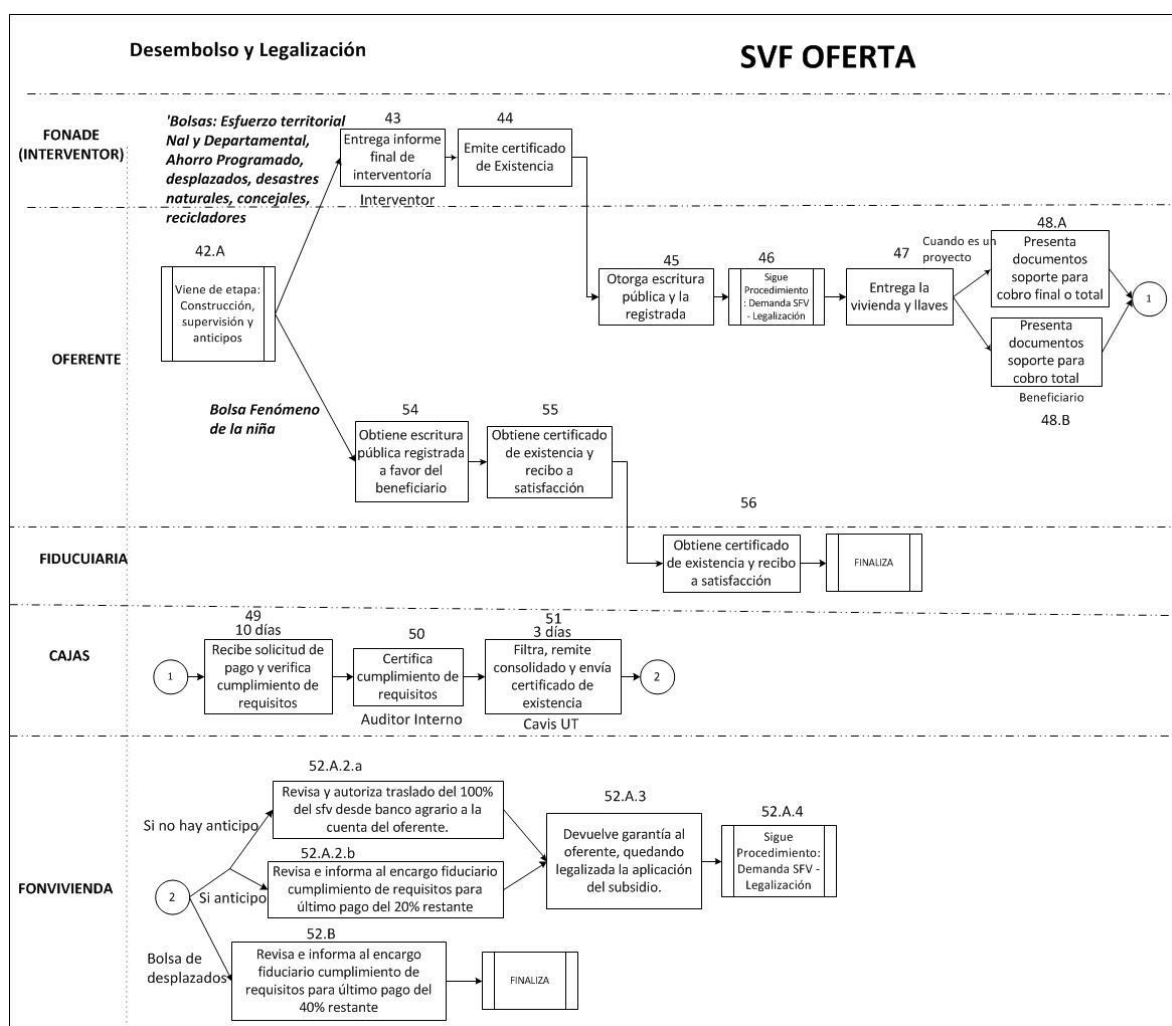


Fuente: UT Econometría-Fedesarrollo-SEI. Entrevista estructurada a municipios

3.2.4 Desembolso y Legalización

El siguiente gráfico detalla el proceso de desembolso y legalización del SFV, describiendo las diferencias en los flujos por tipo de Bolsa.

Figura 3.11 - Flujoograma Proceso de Desembolso y Legalización



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Para el desembolso del porcentaje final del subsidio a la entidad oferente, Fonade debe emitir el certificado de existencia o habitabilidad, verificando lo correspondiente al numeral 2.6.1 del artículo 2 del decreto 2190, que establece los criterios mínimos en adquisición de vivienda nueva para la expedición del certificado, a saber:

- Lote urbanizado
- Edificación conformada por un espacio múltiple

- Cocina con mesón y lavaplatos
- Lavadero.
- Baño con sanitario, lavamanos y ducha
- Mínimo una alcoba y el espacio para desarrollar dos espacios independientes para alcobas.
- En viviendas unifamiliares, la inclusión del cerramiento de las mismas.
- Escrituras registradas ante una ORIP (en el caso de cobro contra-escrituras)

En 2013, Fonade expidió un total de 6.659 certificados de existencia en adquisición de vivienda nueva, principalmente en las bolsas de esfuerzo territorial y Promoción de oferta y demanda.

Cuadro 3.11 - Número de unidades con certificación de existencia SFV por Bolsa. 2013

BOLSA	UNIDADES CERTIFICADAS
Fenómeno de la Niña/Desastres naturales	1.019
Esfuerzo territorial(nacional y departamental)	2.582
Bolsa desplazados	903
Bolsa ordinaria	240
Promoción oferta y demanda	1.253
Otros	662
Total	6.659

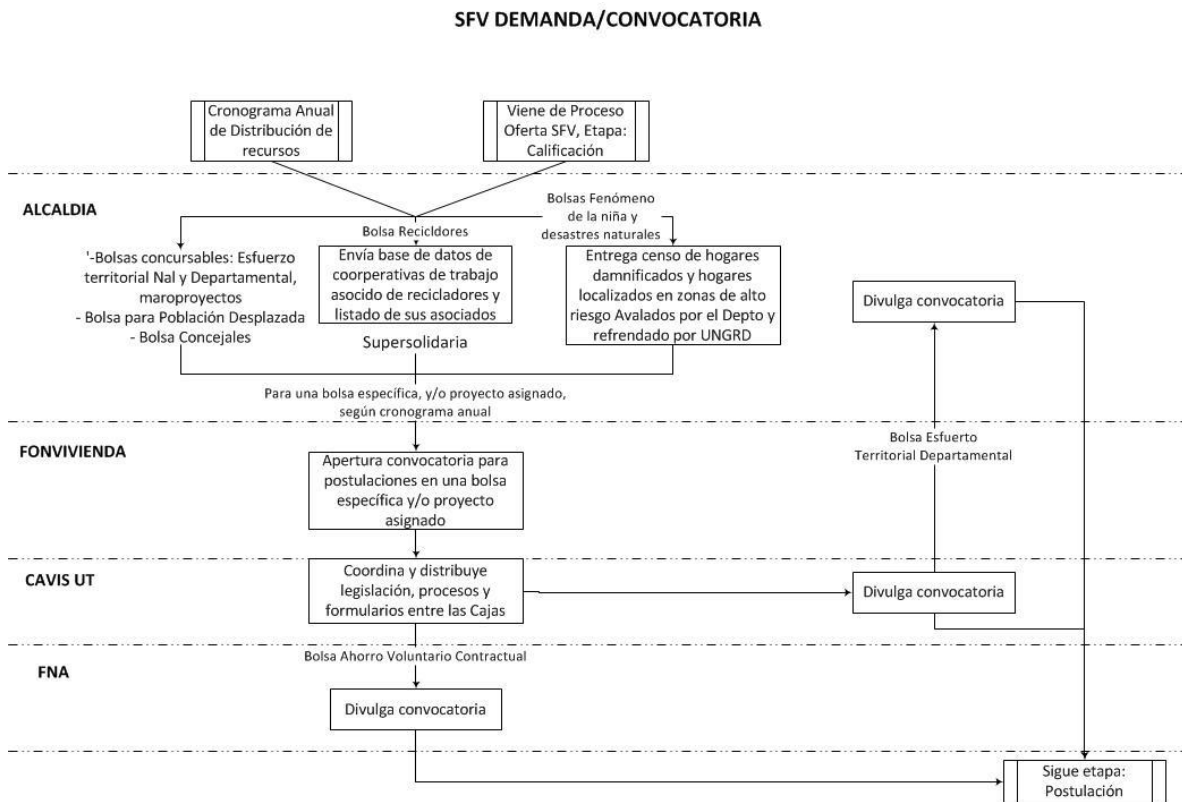
Fuente: UT con base en Fonade

3.3 PROCESO DE DEMANDA

3.3.1 Convocatoria y Postulación

La primera etapa del proceso de demanda es la convocatoria a beneficiarios y su postulación a la bolsa abierta. La convocatoria se realiza por cada una de las bolsas. A continuación se observa de manera gráfica los pasos que se realizan en esta etapa. De manera general, Fonvivienda abre la convocatoria, se realiza la difusión a través de las cajas de compensación y entes territoriales, las cajas de compensación reciben las postulaciones de los hogares interesados, y al cierre de la Convocatoria, se consolida la información de postulados por medio de CAVIS UT. El proceso general de convocatoria se observa en la Figura 3.12, con algunas diferencias de acuerdo a la bolsa correspondiente.

Figura 3.12 - Flujograma Proceso de Convocatoria



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En la bolsa de recicladores, se constituye una lista de asociados por parte de las cooperativas de trabajo antes de hacer la apertura de la convocatoria. En la bolsa de fenómeno de la niñez y desastres naturales, la alcaldía debe construir un censo de hogares damnificados y en riesgo, y avalarlos en el departamento y la UNRGD.

La apertura de convocatorias en cada una de las bolsas depende de la disponibilidad de recursos que se hayan determinado al inicio de cada año fiscal. La distribución de recursos se realiza mediante el presupuesto anual donde se asignan recursos para cada bolsa, teniendo en cuenta los criterios definidos por el MVCT para cada una de ellas y los recursos totales asignados a Fonvivienda en el Presupuesto General de la Nación.

De acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, Fonvivienda abre la convocatoria para la postulación de los beneficiarios. Los beneficiarios se pueden postular a un proyecto específico como sucede en las bolsas de esfuerzo territorial, o como en el caso de los desplazados⁸, aplicar al subsidio sin necesidad de estar vinculado a un proyecto y posteriormente buscar en dónde aplicarlo. La resolución de apertura expedida por Fonvivienda es enviada a CAVIS UT, que como operador del SFV, distribuye a las cajas de compensación correspondientes la convocatoria y formularios requeridos para participar en ella, de acuerdo con las condiciones de la bolsa. Las cajas de compensación familiar deben recibir la postulación por parte del beneficiario y lo asesoran para su diligenciamiento.

En cuanto a la difusión, cada bolsa tiene mecanismos diferentes, aunque en general las cajas de compensación familiar deben hacer la difusión de todas las convocatorias, de acuerdo con el Decreto 2190 de 2009 y el reglamento interno de CAVIS UT. En la bolsa de Ahorro programado contractual, la difusión la realiza el FNA. En caso de bolsas de esfuerzo territorial, el municipio identifica a los postulantes de los proyectos que formula. La gestión de comunicación de la convocatoria es iniciada por las cajas quienes se encargan de difundir los detalles y asesorar a las personas interesadas. Las CCF entrevistadas manifiestan que generalmente los municipios participan de manera activa en la difusión de las convocatorias. En el Cuadro 3.12 se observa que los principales mecanismos reportados por las cajas entrevistadas son carteleras, y en menor proporción medios impresos y medios radiodifundidos.

Cuadro 3.12 - Mecanismos de Difusión utilizados por las Cajas de Compensación

Mecanismo	Porcentaje de Cajas entrevistadas
Cartelera de la Caja	62.5%
Búsqueda en dirección	37.5%
Radio, televisión local	62.5%
Periódico, revistas	25.0%
Publicación en internet	37.5%
voz a voz	37.5%

Fuente: Entrevistas a Cajas de Compensación. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI - Las CCF podían mencionar varios mecanismos

⁸ Y en las bosas denominadas ordinarias

Si bien se tienen planteados estos mecanismos de difusión, los hogares manifiestan que se enteran principalmente por redes sociales y medios no masivos: el 77,3% de los hogares con subsidio asignado en SFV manifiesta que se enteró por alguna comunicación personal o telefónica. Incluso los hogares con subsidio legalizado se enteran más por medios personales y los hogares con subsidio no legalizado tienden a enterarse más por medios masivos.

Cuadro 3.13 - Porcentaje de hogares con subsidio asignado SFV según Mecanismos de Difusión

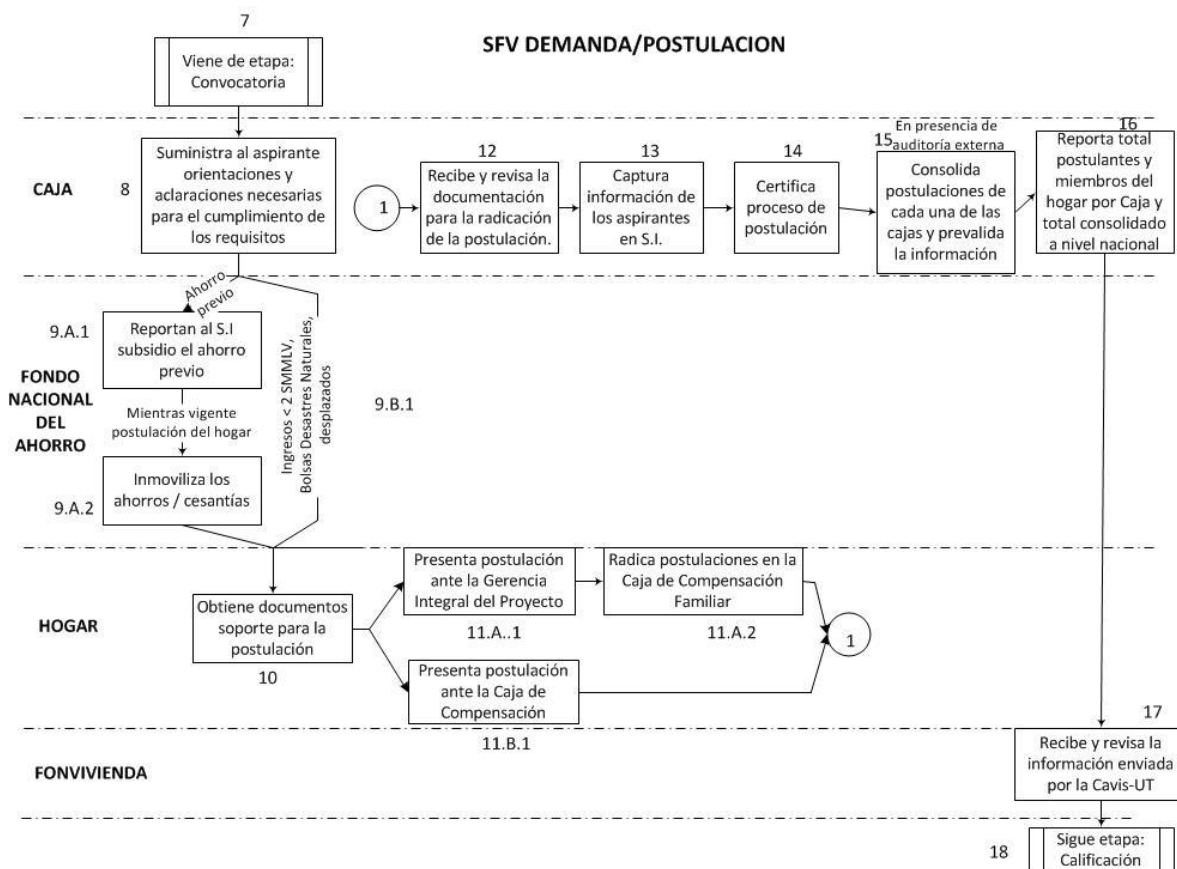
MECANISMO DE COMUNICACIÓN	SFV LEGALIZADO	SFV SIN LEGALIZAR	TOTAL
Carteleras, avisos, volantes o vallas publicitarias	4,2 (0,50)	4,3 (0,50)	4,3 (0,40)
Periódico o diario %	1,1 (0,40)	1,7 (0,30)	1,6 (0,30)
Propaganda por televisión %	3,4 (0,40)	3,9 (0,50)	3,8 (0,40)
Anuncio por emisora %	11,2 (2,80)	11,9 (1,30)	11,8 (1,20)
Comunicado público (escrito) %	0,6 (0,20)	0,6 (0,10)	0,6 (0,10)
Publicación en internet (página web) %	0,6 (0,40)	0,5 (0,20)	0,5 (0,20)
Alguien le comunicó personal o telefónicamente %	78,8 (2,90)	76,9 (1,50)	77,3 (1,30)
Otro %	0,1 (0,10)	0,3 (0,20)	0,2 (0,20)
Total %	100	100	100

Fuente: Encuestas a Hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En la postulación, los hogares se acercan a las cajas de compensación donde son asesorados. Dependiendo de la bolsa correspondiente, los hogares deben conseguir documentación específica. Luego se diligenciaba el formulario físico que era específico por cada bolsa y se adjuntaba la documentación requerida. En el caso de la bolsa de fenómeno de la niña y desastres naturales, los beneficiarios presentan la documentación ante la Gerencia del Proyecto específico que después lo remite a la Caja. En el caso de la bolsa de Ahorro programado contractual, el FNA reporta al sistema del Subsidio la existencia de un ahorro previo y además inmoviliza los recursos mientras el hogar está en condición de postulación.

Una vez terminadas las convocatorias, las CCF consolidan los datos de los postulados de manera individual. Un auditor interno realiza una revisión del proceso de postulación y de los datos presentados, y certifica la veracidad de los mismos. Con esta certificación, las CCF cargan los datos de los postulados a través del sistema en línea y envía de manera física los soportes. CAVIS-UT consulta, verifica y consolida la base de datos, de manera que el listado de postulantes que sea consultado por Fonvivienda, cumpla con la documentación exigida. En la siguiente figura se observa el proceso de Postulación.

Figura 3.13 - Flujograma Proceso de Postulación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

La documentación solicitada a los beneficiarios para la postulación puede variar de acuerdo a la bolsa, pero en general se solicitan 1) documentos de identificación, 2) documentos que certifiquen la conformación del hogar, 3) documentos que acrediten la pertenencia a población vulnerable, por ejemplo, población desplazada, 4) documentos que certifiquen el monto de ahorro programado 5) documentos que certifiquen la pre

aprobación de un crédito, en el caso de requerirlo. La documentación específica de cada bolsa se puede ver en el Cuadro 3.14.

Algunas bolsas pueden requerir más documentación, como es el caso de las bolsas de Atentados y de desastres naturales. En la bolsa de desplazados se solicitan el mínimo de documentos. En general se observa que se podrían reducir el número de documentación requerida, si se tuviera un mayor cruce de información entre las entidades nacionales que certifican la condición de vulnerabilidad (afrocolombianos, discapacitados, etc.)

Cuadro 3.14 - Documentación solicitada en la Postulación según bolsa

Documento Solicitado	Bolsa Esfuerzo Territorial Nacional	Esfuerzo Territorial Departamental	Bolsa Única Nacional	Ahorro Programado Contractual	Desplazados	Desastres o riesgo no mitigable	Atentados
Formulario de postulación	X	X	X	X	X	X	X
Copias de los documentos de identificación	X	X	X	X	X	X	X
Registro de matrimonio, unión de hecho o declaración juramentada de condición de cabeza de hogar, según el caso	X	X	X	X	X	X	X
Acreditar; la calidad de víctima del hecho o acto violento					X		
Documentos que certifi can pertenencia a una población especial (SISBEN, afrocolombianos, discapacitados, madres comunitarias etc.)	X	X	X	X	X	X	X
Constancia del monto y la inmovilización del ahorro por parte de una entidad autorizada y/o certificación de ahorro voluntario contractual	X	X	X	X			
Certificado de la evaluación de la capacidad de crédito ó carta de aprobación del mismo	X	X	X	X			
Otros	Resolución de asignación del lote individual que se aporta como subsidio municipal o departamental Resolución de asignación de subsidios departamentales, municipales u ONG, donde conste el Valor del Subsidio, diferente al terreno otorgado, si fuere el caso.					Certificación expedida por la oficina de planeación municipal	Certificado de Libertad y Tradición del Inmueble, con una vigencia no mayor a treinta días. diagnóstico de los daños, la propuesta de reconstrucción y el presupuesto de obras, con el visto bueno del Jefe de Planeación Municipal

Fuente: Guías de Postulación CAVIS U

Igualmente se debe entregar una autorización para verificar la información suministrada para la postulación del subsidio, así como una aceptación para ser excluido de manera automática del sistema de postulación al subsidio, en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

Si bien la documentación se identifica como una dificultad en la postulación, la principal dificultad identificada por las cajas de compensación es la consecución de los recursos complementarios para el cierre financiero del subsidio, aunque el cierre ya no era un requisito para tener la asignación del subsidio para población vulnerable desde 2010. Las cajas además mencionan como una de las dificultades la explicación del concepto de subsidio como un complemento para completar los recursos para adquirir una vivienda, dificultades en la explicación de requisitos y en el diligenciamiento del formulario de postulación.

Cuadro 3.15 - Dificultades en la postulación reportadas por Cajas de Compensación

MECANISMO	PORCENTAJE DE CAJAS ENTREVISTADAS
Conseguir la documentación (certificados, registros, etc.)	38%
Conseguir los recursos complementarios (ahorro previo, crédito)	50%
Conseguir la vivienda adecuada (en tamaño, precio y gusto)	38%
Conocimiento del programa por parte de los postulantes	13%

Fuente: Entrevistas a Cajas de Compensación. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Las CCF podían mencionar varios mecanismos

Los hogares también identifican como la principal dificultad en la postulación al SFV es el hecho de no enterarse de las convocatorias, con un 18,3%, seguido por la consecución de vivienda adecuada con un 16,2%. Otra de las dificultades relevantes es completar los ahorros o de los recursos propios para poder completar el valor de la vivienda, con un 15% de los hogares. Además un 34,7% menciona otro tipo de dificultades como: no cumplir con los requisitos del subsidio, largas colas y esperas al momento de la postulación, y conseguir o diligenciar el formulario de postulación.

Cuadro 3.16 - Porcentaje de Hogares por Dificultad de Postulación

MECANISMO DE COMUNICACIÓN	SFV LEGALIZADO	SFV SIN LEGALIZAR	TOTAL
Enterarse que podía ser beneficiario y/o saber si habían proyectos en su municipio %	10,9 (2,70)	20,1 (1,30)	18,3 (1,20)
Conseguir la documentación (certificados, registros, etc.) %	10,7 (1,10)	8,9 (1,10)	9,3 (0,90)
Completar el ahorro previo/programado o los recursos propios %	21 (1,00)	14 (0,90)	15,3 (0,80)
Conseguir el crédito %	5,9 (0,50)	6,2 (0,50)	6,1 (0,40)
Conseguir la vivienda adecuada (en tamaño, precio y gusto) %	23,6 (2,80)	14,4 (0,90)	16,2 (0,90)
Otro %	27,8 (1,50)	36,4 (1,60)	34,7 (1,30)
Total %	100	100	100

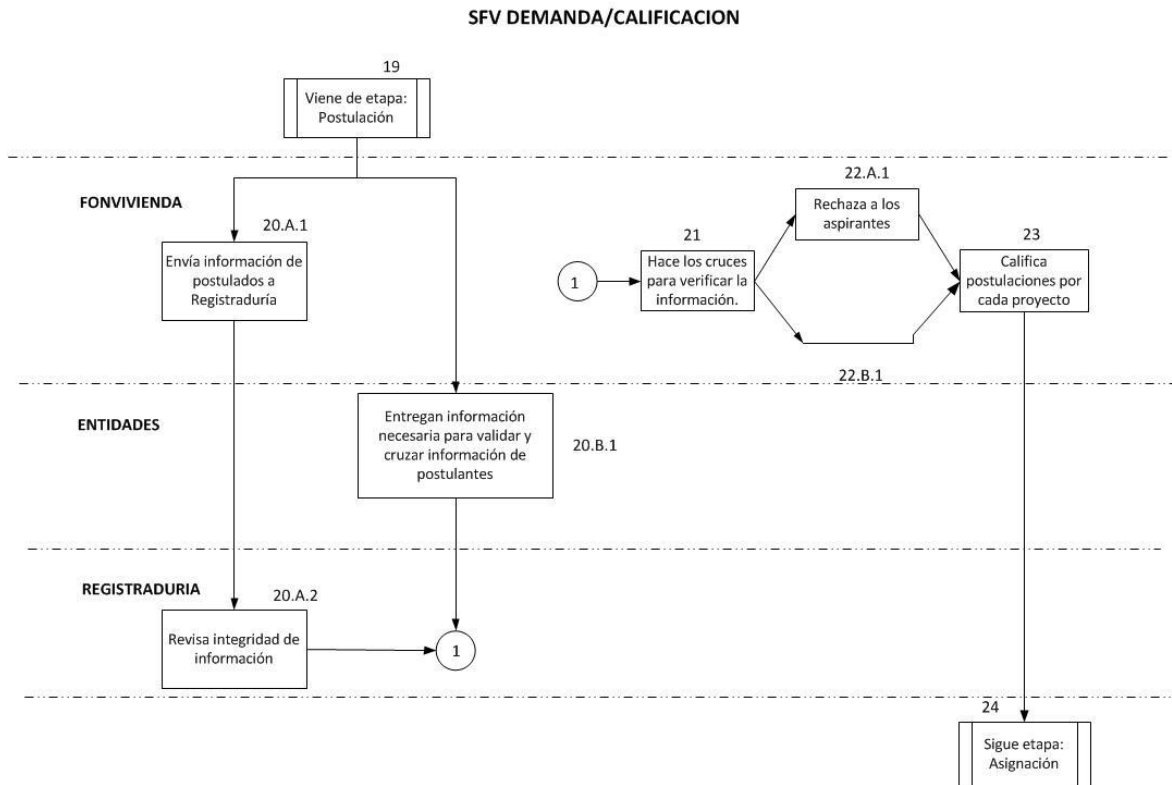
Fuente: Encuestas a Hogares. UT. Econometria-Fedesarrollo-SEI

En suma, las cajas y hogares coinciden en las principales dificultades en la postulación, que en primer lugar es la consecución de soportes de recursos para completar el valor de la vivienda y la comprensión del proceso de postulación.

3.3.2 Calificación y Asignación

Una vez Fonvivienda recibe la base consolidada de postulantes por parte de CAVIS-UT, Fonvivienda realiza un proceso de verificación de condiciones habilitantes: verificación de la identidad en la registraduría, verificación de no tenencia de vivienda. A partir de esta verificación se genera el rechazo de las postulaciones que no cumplen con los requisitos. Los postulantes habilitados entran en la calificación. En este punto, se evalúan las condiciones socioeconómicas, se asigna un puntaje por hogar. Con esta calificación después se prioriza la asignación de los recursos. La siguiente figura muestra el detalle de este proceso.

Figura 3.14 - Flujograma Proceso de Calificación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Fonvivienda aplica la calificación de cada postulante de acuerdo con los criterios que están mencionados en el Artículo 36 del Decreto 4466 de 2007, los cuales son:

- Condiciones Socioeconómicas (B1), de acuerdo con los puntajes Sisbén, que evidencien el mayor nivel de pobreza.
- Número de miembros del hogar (B2)
- Existencia de condiciones especiales de vulnerabilidad de los miembros del hogar (B3): hogar monoparental, miembros mayores a 65 años o miembros con discapacidad.
- Relación entre el monto del ahorro y el puntaje Sisbén
- Tiempo de ahorro previo (B5)
- Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario (B6).

Cada uno de estos factores tiene una ponderación y el puntaje total está dado por la siguiente fórmula mencionada en el Artículo 44 del Decreto 2190 de 2009:

$$Puntaje = \left[512.89 \times \left(\frac{1}{B1} \right) \right] + [19.09 \times B2] + [40.71 \times B3] + \left[4.24 \times \left(\frac{B4}{10000} \right) \right] + [1.63 \times B5] + [46.93 \times B6]$$

Se recibe porcentaje adicional de puntaje por pertenencia a un grupo étnico indígena o afrocolombiano, por ser madre comunitaria del Instituto de Bienestar Familiar, ICBF, o por tener ahorro programado con evaluación crediticia previa. También se recibe un mayor puntaje si se solicita un subsidio menor al que tendría derecho.

Una vez calificadas las postulaciones aceptables, se ordenan en forma secuencial descendente para conformar un listado de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles. Los hogares postulantes que no alcanzan a quedar incorporados en el listado se excluyen de la correspondiente asignación incluido el último que quede incorporado si los recursos disponibles no alcanzan para la totalidad del subsidio solicitado. En el caso de la Bolsa para Postulaciones de Ahorro Programado Contractual con Evaluación crediticia favorable, se priorizan en el ordenamiento a los hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Entre 2010 y 2012 se presentaron cerca de 88,000 mil postulaciones de las cuales fueron rechazadas el 25%, como se ve en el Cuadro 3.19. Esto refleja el alto desconocimiento de los requisitos para participar en el programa y las dificultades que tienen los hogares para cumplir con la documentación de manera adecuada.

Cuadro 3.17 - Porcentaje de Hogares rechazados, asignados y calificados.

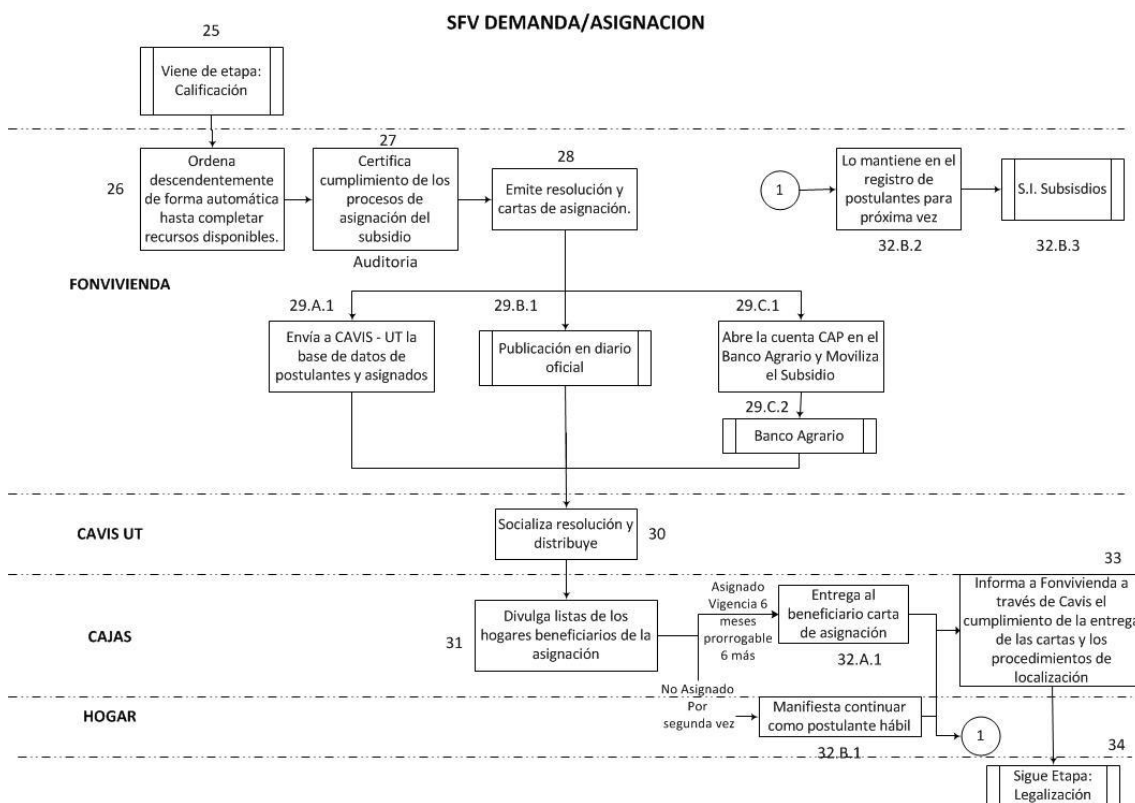
POSTULACIONES ENTRE 2010 Y 2012	NÚMERO DE HOGARES	PORCENTAJE DE POSTULADOS
Total Postulaciones	88,298	
Rechazados	22,194	25.1%
Calificados	16,656	18.9%
Asignados	47,846	54.2%

Fuente: Sistema de Información del Subsidio Familiar.

La asignación del subsidio se oficializa mediante una resolución que luego se debe publicar en el diario oficial, de acuerdo al Art 55 Dec 2190. Todo el proceso de calificación y asignación es auditado por una firma independiente, que garantiza el cumplimiento de los procedimientos. Fonvivienda envía resolución y cartas de asignación a CAVIS UT. Al mismo tiempo Fonvivienda abre la cuenta CAP para cada beneficiario en el Banco Agrario. En esta cuenta se movilizan los recursos del subsidio.

Una vez se envía el listado a CAVIS UT, se reparte a las cajas correspondientes, para que notifiquen a los hogares de su asignación. Para los hogares no asignados, existe la posibilidad de manifestarse como postulados hábil. Finalmente las cajas reportan los resultados de los procesos de divulgación. En la siguiente figura se observa en detalle el proceso de asignación.

Figura 3.15 - Flujograma Proceso de Asignación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

De acuerdo al Art 56 Dec 2190, la asignación debe ser notificada a los hogares mediante un documento indicará: la fecha de su expedición, los nombres de los miembros del hogar y la dirección registrada por éstos en el formulario de postulación; sus cédulas de ciudadanía; el monto del subsidio asignado, la modalidad de solución de vivienda a la cual puede aplicar el subsidio; el período de vigencia del subsidio y el departamento en el cual se utilizará.

Al preguntar a los hogares como se enteraron de que habían sido beneficiados, se utilizan los mismos mecanismos que en la difusión de la convocatoria. El 40% manifiestan que fueron notificados por medio de contacto telefónico, y el 28,8% fueron notificados de manera personal. Los hogares con subsidios sin legalizar, de nuevo, son los que menos

reciben esta notificación personalizada y acudieron en un mayor porcentaje a las carteleras y periódicos.

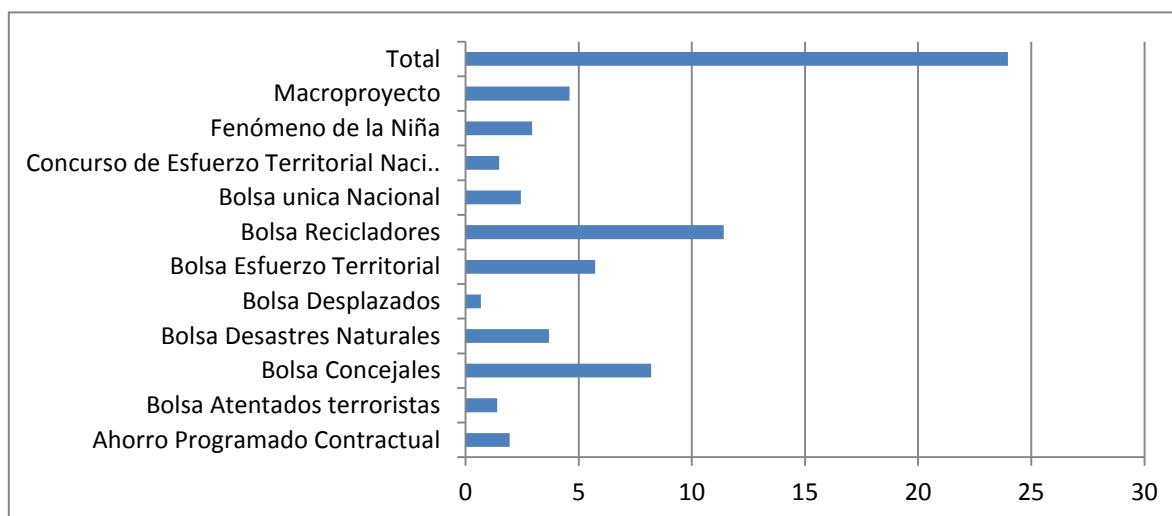
Cuadro 3.18 - Porcentaje de Hogares rechazados, asignados y calificados.

MECANISMO DE COMUNICACIÓN DE LA ASIGNACIÓN	SFV LEGALIZADO	SFV SIN LEGALIZAR	TOTAL
Carteleras o avisos en instituciones %	13,9 (2,80)	16,4 (1,20)	15,9 (1,10)
Publicación en periódico o diario %	0,7 (0,30)	1,5 (0,60)	1,3 (0,50)
Periódico regional %	0 0,00	1,3 (0,30)	1,1 (0,20)
Publicación en internet (página web) %	0 0,00	0,5 (0,10)	0,4 (0,10)
Recibió una correspondencia %	8 (0,80)	7,8 (0,70)	7,8 (0,60)
Contacto telefónico por parte de una entidad %	45,9 (1,50)	38,5 (1,60)	40 (1,30)
Contacto personal %	25 (1,30)	29,7 (1,50)	28,8 (1,30)
Otro %	6,4 (2,60)	4,2 (0,60)	4,7 (0,70)
Total %	100	100	100

Fuente: Encuestas a Hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

El tiempo entre la postulación y la asignación del subsidio es de 4 meses promedio, si bien la normatividad menciona que la asignación debe hacerse dentro de la misma vigencia de la postulación. Las asignaciones que toman más tiempo del esperado, corresponden a las bolsas desplazados, concejales y atentados terroristas. Las bolsas de Esfuerzo Territorial, y bolsas de Ahorro Programado Contractual tienen los menores tiempos en este proceso, como se ve en la figura

Figura 3.16 - Promedio de meses entre la postulación y la asignación.



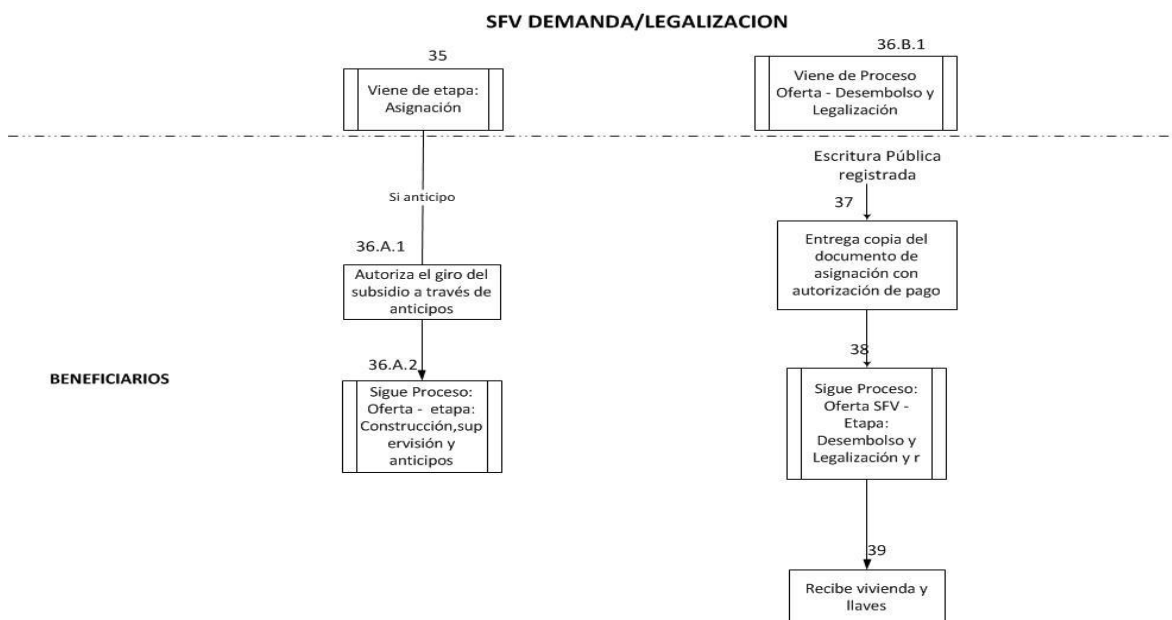
Fuente: Sistema de Información del Subsidio Familiar.MVCDT

3.3.3 Legalización y Entrega

La legalización en SFV depende mucho de la capacidad de búsqueda que tenga el hogar de una vivienda. Algunas bolsas tienen menos problema porque ya tenían vinculados los proyectos. Antes de la legalización, el beneficiario puede autorizar el giro de los recursos anticipados al proyecto. Finalmente al escoger la vivienda, puede aplicar su subsidio. El proceso detallado se observa en la Figura 3.17

La legalización es la etapa del ciclo que más presentaba problemas, porque los hogares de las bolsas no vinculadas a proyectos, presentaron dificultades para encontrar la oferta y sobre todo para completar los recursos para comprar la vivienda.

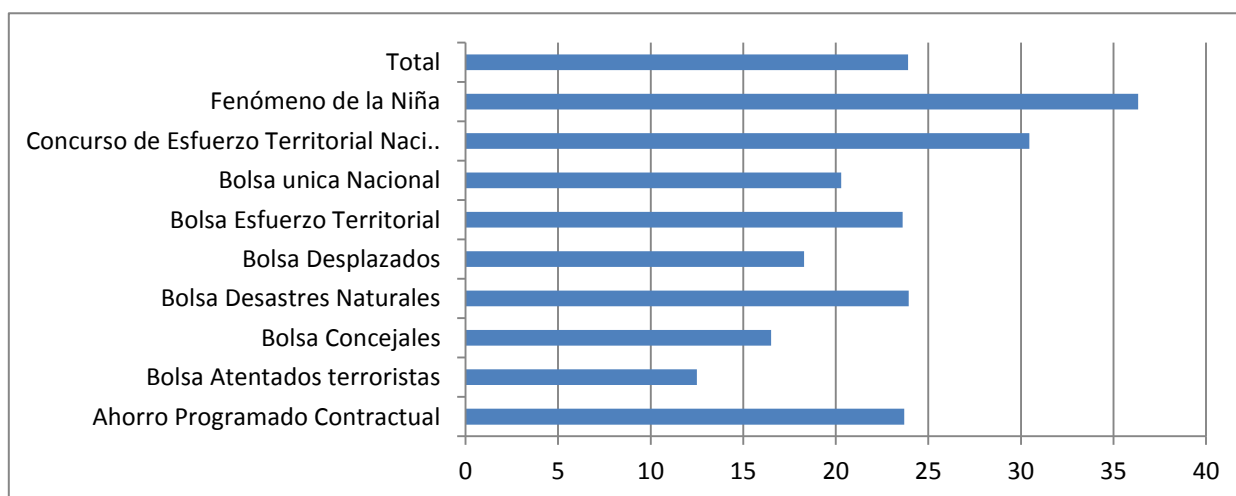
Figura 3.17 - Flujograma Proceso de Legalización y Entrega



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Los subsidios tienen una fecha de vencimiento de 6 meses, periodo después del cual, se hace una renovación en el caso de los desplazados. El tiempo promedio de meses entre la asignación del subsidio y la legalización, es de 23.3 meses, lo que representa que un hogar debe esperar casi dos años para poder legalizar su vivienda.

Figura 3.18 - Promedio de tiempo en meses desde la asignación hasta legalización



Fuente: Sistema de Información del Subsidio Familiar. MVCDT

Al preguntar los hogares cual consideraban que era la principal dificultad en todo el proceso de aplicación al SFV, es claro que la principal dificultad es alcanzar el cierre financiero mencionada por 32.5% de los hogares. La segunda dificultad es encontrar una vivienda con las condiciones que necesitaba. Estas dos dificultades son las restricciones que estaban impidiendo la legalización del subsidio.

Cuadro 3.19 - Porcentaje de hogares de acuerdo a los aspectos complicados en los trámites

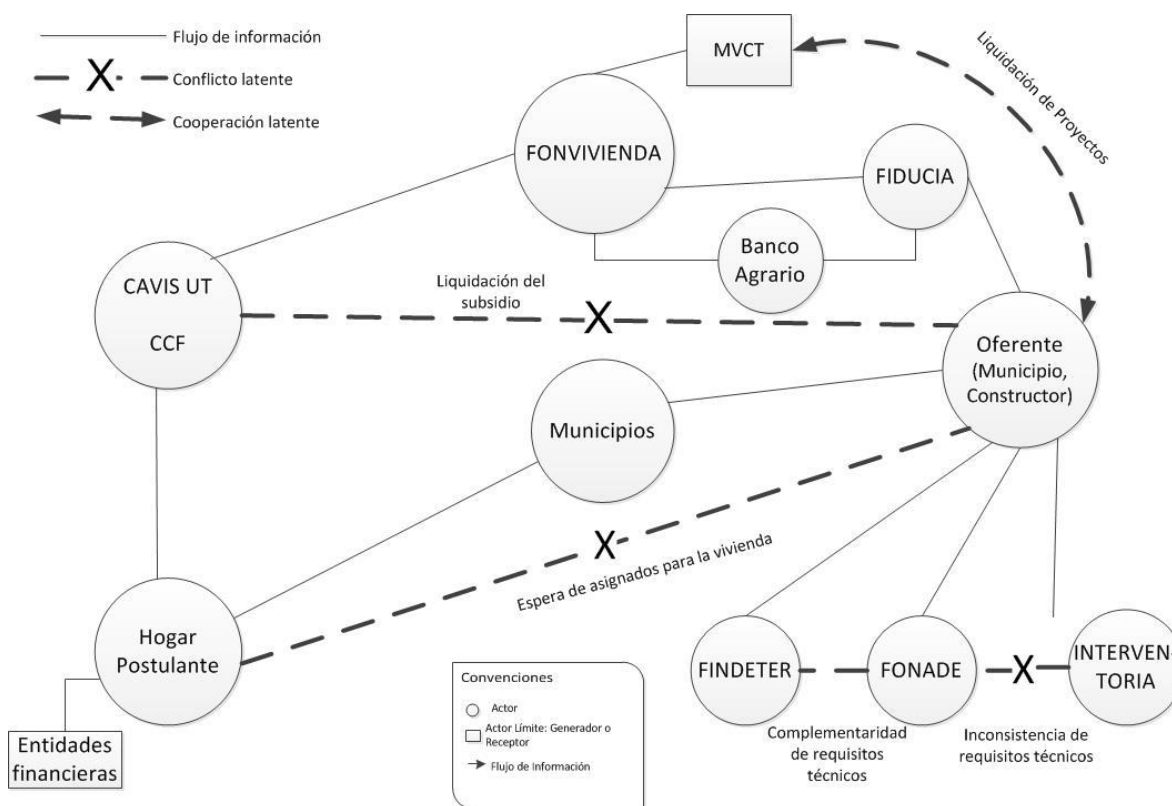
ASPECTOS MÁS COMPLICADO EN LOS TRÁMITES	SFV LEGALIZADO
Documentación para la postulación (falta de información, conseguir la documentación, que le recibieran la documentación, %	7,7 (1,00)
Encontrar una vivienda en el municipio donde la necesitaba %	8,9 (2,70)
Alcanzar el cierre financiero (conseguir el dinero para completar el valor de la vivienda (o de la obra), conseguir el r %	24 (1,10)
El desembolso del subsidio %	6,8 (1,00)
Retrasos en la obra (demoras en el desarrollo de la obra, que le entregaran la vivienda, etc.) %	5,9 (0,60)
Proceso de escrituración y registro %	6,8 (0,90)
Lograr ser incluido en el proyecto %	1,7 (0,60)
Encontrar la vivienda en el lugar o zona que la quería %	2,5 (0,50)
Encontrar una vivienda con las condiciones que necesitaba (espacios, calidad, etc.) %	14,4 (2,80)
Otra %	7,7 (2,70)
Ninguno %	13,3 (1,10)
No sabe/ no responde %	0,3 (0,20)
Total %	100

Fuente: Encuestas a Hogares. UT. Econometría - Fedesarrollo-SEI

3.4 MAPA GENERAL DE CONFLICTOS Y COOPERACIÓN.

En el siguiente mapeo se identifican los problemas de flujos de información y de interrelaciones entre actores del programa SFV. Además de los conflictos latentes cómo reales, se observa una cooperación potencial.

Figura 3.19 - Mapeo de Conflictos y cooperación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En la oferta se presenta una cooperación latente entre Findeter y Fonade que en la actualidad trabajan por aparte, pudiendo potencializar su actuación al cooperar mutuamente. Los requisitos técnicos entre Findeter que emite el certificado de elegibilidad y Fonade que supervisa la ejecución y certifica la existencia de las viviendas, pudiendo desarrollar complementariedad.

Igualmente, se cuenta con la cooperación latente entre el oferente y Fonvivienda para la liquidación de los proyectos pendientes a terminar, en estado de incumplimiento, o sancionados. Para resolver los problemas, se establecen las mesas departamentales para dar seguimiento a esos proyectos. Ese proceso es central para lograr los compromisos del programa SFV y entregar las viviendas a los beneficiarios asignados.

En ese sentido, se observa un conflicto latente en la demanda entre el oferente y los beneficiarios por la demora de la terminación de las obras. Los asignados al subsidio están esperando por años para la entrega de vivienda. Eso también afecta el programa del SFVE por el movimiento de los asignados durante años desde un lugar al otro, o por los

cambios de la conformación del hogar en el tiempo de espera. En caso de los hogares desplazados, ha sido la falta de información sobre oferta disponible para postularse.

Por la misma razón, incumplimiento o falta de terminación de los proyectos, se muestra un conflicto latente en demanda: el cierre financiero entre CCF y el oferente, ya que sin la entrega de las viviendas, no se puede legalizar el subsidio.

3.4.1 Flujos de información

El diseño del esquema tercerizado permite que la información se administre de manera especializada dependiendo de las funciones de los actores participantes. En general la información del proceso fluye entre los actores de nivel nacional.

Una primera dificultad en el flujo de información, es la información existente sobre la capacidad y proyectos que los municipios desarrollan. Los municipios tienen iniciativas propias, por fuera del programa SFV, que no son conocidas por el MVCT. La falta de conocimiento sobre la capacidad de los municipios en la formulación de proyectos, ha generado que se postulen y aprueben proyectos que no tenían la mejor planeación.

En ese sentido, existe una falta de información unificada en los criterios usados por las entidades interventora y supervisora. Esta diferencia de criterios ha generado retrasos en los inicios y el fin de la obra.

Desde el lado de la demanda, la principal dificultad es la falta de información sobre los proyectos VIP disponibles, que impiden que los desplazados encuentren una casa donde aplicar el subsidio. Adicionalmente, la información a los postulantes es todavía insuficiente, y muchos de los hogares manifiestan dificultades para comprender el proceso de aplicación. Esto hace que muchos hogares se postulen sin cumplir los requisitos, generando rechazo en la postulación.

La forma como se difunden las convocatorias y la asignación de los hogares, incluye diversas estrategias, pero no se utilizan de manera planificada dependiendo de los objetivos, sino que se combinan estrategias masivas y personalizadas. Esto genera que las personas con mayores redes sociales sean las que más se enteran de los procesos. Se observó una menor comunicación por medios personales en los hogares que no han podido legalizar su subsidio, lo que refleja su capacidad de conseguir información relevante para el éxito del proceso.

Por otro lado la postulación solicita al beneficiario una serie de certificaciones de pertenencia a grupos población vulnerable (afrocolombianos, discapacitados, madres

comunitarias). Esto, aunque necesario, representa trámites adicionales para el postulante, cuando esta información está disponible en bases administrativas de las entidades nacionales.

3.4.2 Coordinación y Articulación

La coordinación entre los actores es un aspecto destacado del funcionamiento del SFV, dado el diseño del esquema tercerizado. Existen canales de comunicación claros entre los actores. Las funciones y procedimientos se determinan a través de decretos para cada una de las bolsas, decretos que toman el papel de manual operativo.

Si bien existe buena coordinación, este sistema depende mucho de las personas que estén a cargo. La documentación de los procesos está dispersa en cada entidad. No existen manuales operativos, sino que los decretos se convierten en eje transversal de la implementación, sumado a las prácticas que se adicionen en la operación cotidiana.

Finalmente cabe destacar el esfuerzo que se está realizando desde la subdirección técnica para liquidar los proyectos pendientes. Es un ejercicio de coordinación en Mesas departamentales. En estas mesas se da seguimiento a los proyectos en ejecución, y se toman decisiones en los casos donde se debe proceder la declaración de incumplimiento.

Participan en estas mesas los alcaldes, un miembro del equipo de la subdirección, un miembro del equipo de FONADE e incluso las aseguradoras que soportan las pólizas de los proyectos. Los aseguradores pueden de esta manera determinar rápidamente junto con la entidad territorial si pueden entrar a completar el proyecto, o si es necesario hacer efectiva la póliza. Los equipos de Fonade y MCVDT están divididos por Regiones, de manera que conocen los casos particulares de su región.

Si bien este esquema de seguimiento es muy efectivo, representa una alta carga administrativa para MVCT, que dedica un equipo exclusivo a esta labor.

En esta labor de monitoreo hasta ahora no existe coordinación con las entidades de control local, que son las que deberían garantizar que el ente territorial cumpla con el proyecto. Estas entidades locales de control no tienen la capacidad para dirimir en grandes conflictos

3.4.3 Sistemas de información

En cuanto a los sistemas de información, se considera la principal falla en la operación eficiente del subsidio. Esto ha sido ya identificado en varias evaluaciones y por diferentes actores, sin que se hayan implementado los cambios necesarios.

En oferta, se tiene el sistema georreferenciado de administración, revisión, evaluación y seguimiento de proyectos VIS de Fonade GEOTEC. Este sistema sólo permite hacer seguimiento desde Fonade. Si bien ofrece acceso público, este acceso es proyecto por proyecto y no permite hacer consolidados. No produce reportes consolidados, aunque si tiene una ficha muy completa por cada proyecto. No permite cargar toda la historia de un proyecto: la información de pólizas y fiducias no está vinculada

El equipo de subdirección técnica realiza el seguimiento de los proyectos con la información suministrada por FONADE, hojas de Excel. Si bien la calidad de la información se garantiza por la experiencia de los miembros del equipo, se convierten en procesos ineficientes. La información de los proyectos es la menos pública de todas, y no se presenta de manera sencilla.

Además existe un Sistema de Indicadores que diligencian los municipios y las corporaciones autónomas regionales. Produce reportes consolidados de indicadores y también con visualización geográfica. Actualmente tiene 92 indicadores para ser monitoreados. Este sistema debe ser instalado en cada municipio. Actualmente no esta siendo alimentado, porque falta completar los procesos de capacitación e instalación. El sistema está actualmente instalado en Caldas y Santander. De ser diligenciado este sistema podría proveer una información relevante sobre las actividades que hacen los municipios, que hoy no se tiene en cuenta en la planeación y toma de decisiones.

En demanda, se cuenta con varios sistemas de información, uno de mayor uso e importancia: Sistema del subsidio Familiar de Vivienda y Sistema de Seguimiento y Monitoreo VISU. Sistema del Subsidio Familiar de Vivienda.

El Sistema del subsidio Familiar de Vivienda permite identificar cada uno de los hogares que ingresan al sistema como postulantes y seguirlos durante el proceso. Cuando son asignados permite vincular los recursos, bolsas y fechas a los que están ligados. Identifica de manera clara la composición familiar, lo cual impide que se modifique una vez asignado el subsidio. Tiene su origen en el sistema de asignación utilizado por INURBE.

Se había planteado un sistema que lograra automatizar toda la cadena de trámite del subsidio familiar de vivienda. Sin embargo ese sistema nunca se llegó a implementar. Se trabaja con un sistema que opera desde 2008 y que evoluciona dependiendo de las

novedades que introduzca cada bolsa. Se menciona que los recursos que estaban destinados a todo este tema de fortalecimiento tecnológico fueron utilizados para recursos de vivienda, por ejemplo, movilizados al programa de vivienda gratuita.

Si bien este sistema les permite llevar a cabo la operación del subsidio, no ofrece la generación de reportes de manera eficiente ante las solicitudes, y la solución rápida para procesos de verificación.

Capítulo 4

PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE

4.1 CARACTERIZACIÓN DE LOS PROCESOS

La operación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) o también conocido como Programa de Vivienda Gratuita al igual que en la operación del SFV, cuenta con un esquema terciarizado donde, el Departamento de la Prosperidad Social – DPS identifica los potenciales beneficiarios y selecciona los beneficiarios definitivos, aplicando las normas sobre priorización y focalización del programa, quedando la asignación en cabeza de Fonvivienda que tiene a cargo la función del desembolso del subsidio. En el proceso de demanda, la operación del programa está a cargo de la Unión Temporal CAVIS-UT y las Cajas de Compensación Familiar.

En el proceso de oferta, se implementaron tres esquemas para la generación de las viviendas que posteriormente son transferidas a los beneficiarios, a saber:

- i) Esquema Privado, en el cual se compran viviendas al sector privado,
- ii) Esquema Público, en donde se seleccionan constructores para desarrollar los proyectos en lotes aportados por entidades públicas y
- iii) Esquema de Convenios Interadministrativos para la Adquisición de Vivienda.

Estos esquemas son operados bajo las normas del derecho privado a través de un contrato de fiducia, el cual está a cargo de Fiduciaria Bogotá S.A (Fidubogotá), quien administra los recursos del Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita. Se delegan las funciones de interventoría y supervisión entre Findeter y Fonade, dependiendo del tipo de esquema de oferta.

El siguiente cuadro resume las características de cada uno de estos esquemas:

Cuadro 4.1 - Esquemas para la obtención de las viviendas

ESQUEMA	DESCRIPCIÓN.	FORMA DE ADQUISICIÓN DE LA VIVIENDA
<i>Privado</i>	Adquisición de viviendas de interés prioritario nuevas, terminadas, en proceso de ejecución, o que se desarrollen en proyectos por iniciar. El oferente entrega las viviendas al beneficiario.	Contrato de Compraventa entre Fidubogotá y el Oferente. Convenio de supervisión con Findeter
<i>Público</i>	En primer lugar se viabilizaron los lotes postulados por las entidades territoriales. En segundo lugar se construyen las viviendas sobre los lotes seleccionados. El oferente entrega las viviendas al Fideicomiso.	Contrato de Obra entre Fidubogotá y el Constructor. Convenio de interventoría con Fonade
<i>Convenio de Adquisición</i>	Desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario. El oferente entrega las viviendas al beneficiario.	Convenio Marco entre Fonvivienda y el oferente. Contrato de Compraventa entre Fidubogotá y el Oferente. Contrato de Obra entre el Oferente y el Constructor. Convenio de supervisión con Fonade

Fuente: Términos de referencia de adquisición y Convenios Marco Interadministrativos

4.1.1 Cadena de entrega de los productos y servicios del Programa

Dentro del diseño del Programa se buscó subsanar deficiencias encontradas en la oferta de VIS y VIP que enfrentaba el programa del SFV, en cuanto a la disponibilidad efectiva de las viviendas, la calidad de las mismas y la habitabilidad del suelo urbanizable. Era determinante que al momento de la asignación de subsidio, se dispusiera previamente de las viviendas con la calidad requerida. De esta manera, la siguiente es la cadena de entrega:

Figura 4.3 - Mapa de Actores SFVE – Esquema Público

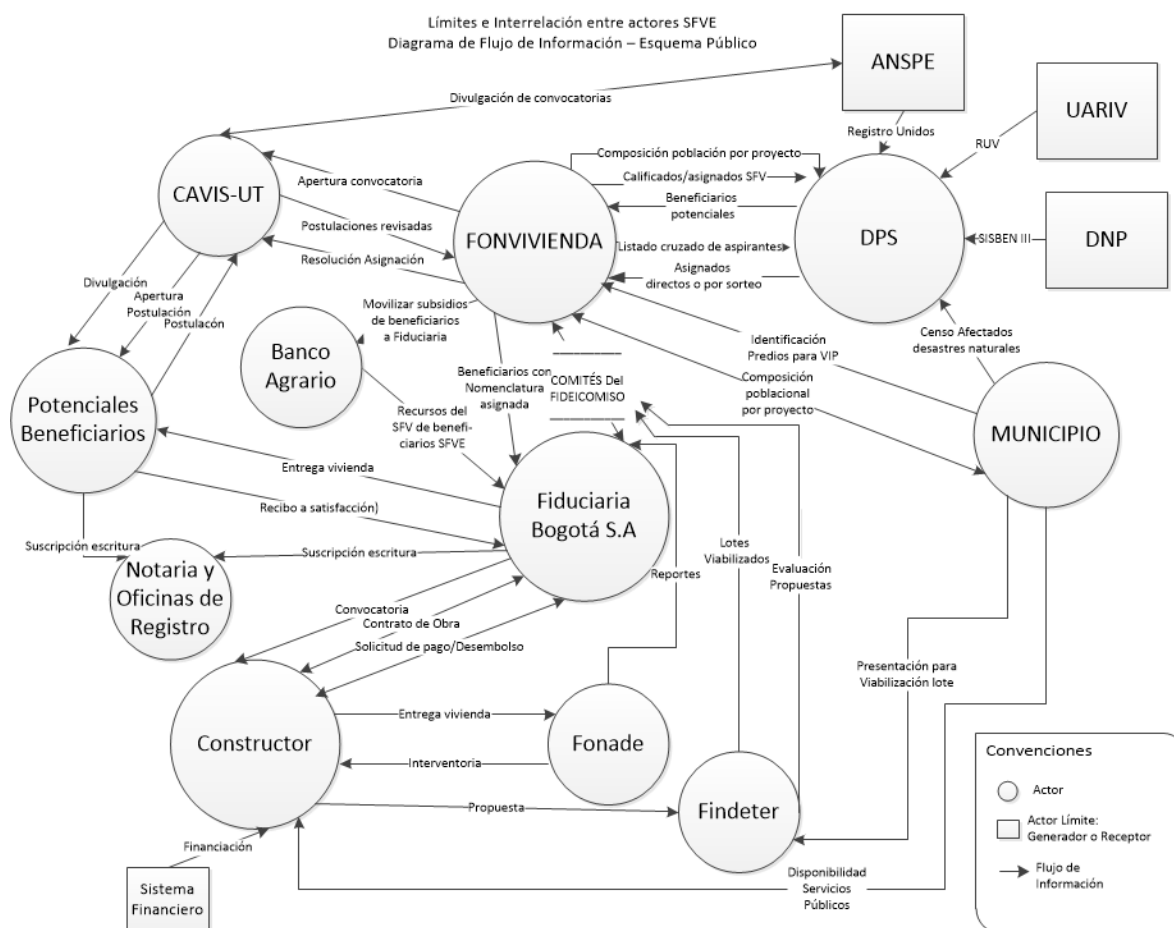
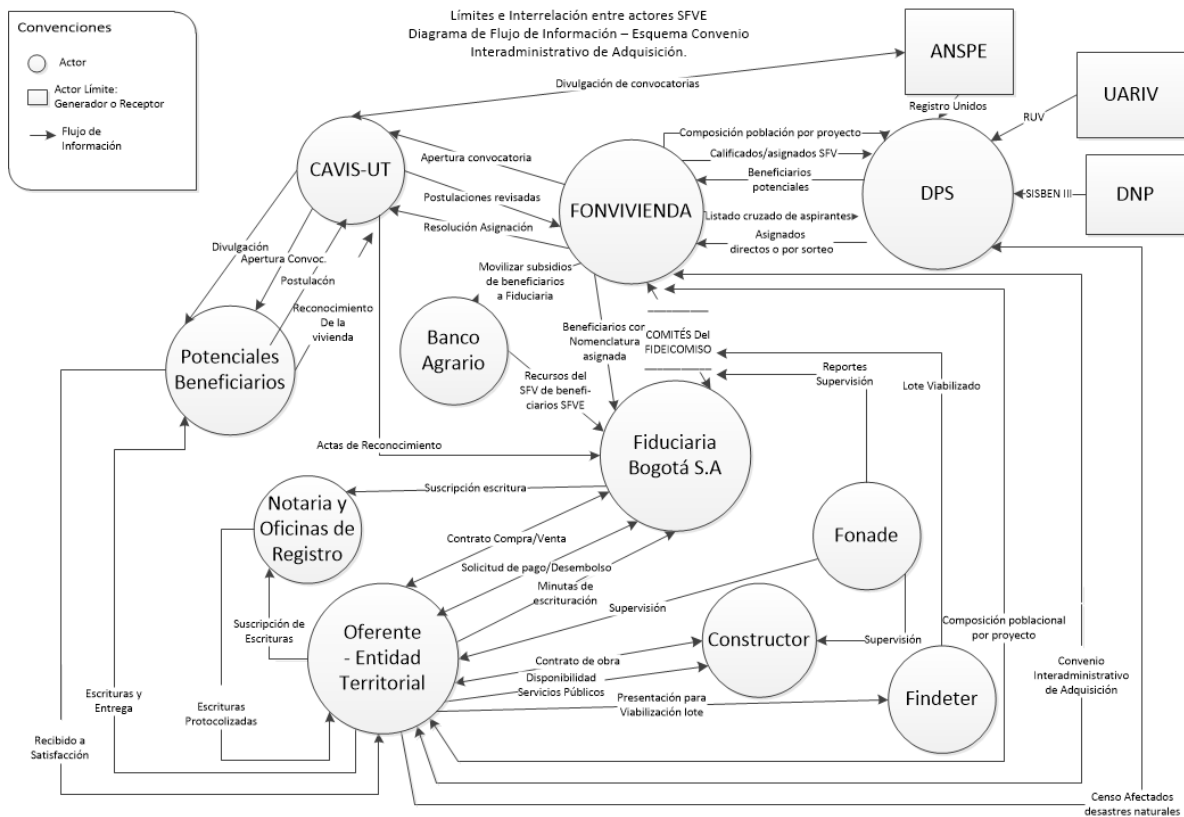


Figura 4.4 - Mapa de Actores SFVE – Esquema Convenios



Fuente: Elaboración de la UT con base en normatividad y entrevistas

El proceso de demanda aprovecha los aprendizajes del esquema de operación de CAVIS-UT y las Cajas de Compensación Familiar (CCF) utilizado en el programa de SFV, adicionándose la participación del DPS para responder a las particularidades de la política con respecto a los criterios de focalización en cuanto a las condiciones de acceso a la vivienda gratuita, para la población más vulnerable, que se encuentra registrada en las diversas bases de datos oficiales.

El DPS realiza la focalización de los hogares que cumplen con los requisitos, ordena y selecciona a los beneficiarios.

ANSPE, provee la base de datos del sistema de la Red Unidos (InfoUnidos) para que el DPS emita los listados de potenciales beneficiarios. Igualmente, Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) y el DNP envían las respectivas bases de datos para que el DPS haga los cruces de identificación.

Fonvivienda divulga la política, y realiza la distribución de recursos por departamento. Además participa en los procesos de convocatoria y selección de los proyectos de

vivienda, definiéndose los cupos disponibles. En el proceso de demanda abre convocatoria, asigna los subsidios por proyecto, así como la vivienda específica para cada beneficiario.

CAVIS UT distribuye entre las Cajas de Compensación Familiar los actos administrativos expedidos por Fonvivienda para las convocatorias a los hogares e igualmente consolida y filtra la información de la postulación.

Las CCF desarrollan los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción, verificación y revisión de la información de postulación, para lo cual adecúa y prepara el espacio físico e informático para la atención a potenciales beneficiarios y la parte logística para la operación de las convocatorias. Participa en el sorteo de nomenclatura con el trámite de las actas de reconocimiento de la vivienda.

El proceso de oferta se diseñó alrededor de un encargo fiduciario operado por la Fiduciaria Bogotá S.A, que como se mencionó anteriormente, administra el Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita, con la participación de tres comités para la toma de decisiones:

- Comité Fiduciario.
- Comité Técnico.
- Comité Financiero.

En este esquema de operación se busca darle facilidades y responsabilidades específicas a las entidades territoriales y oportunidades claras al sector privado para su participación. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) interviene como ente regulador y ordenador del subsidio.

Fidubogotá administra el Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuito, es el encargado de comprar viviendas al sector privado ya sean terminadas, en construcción o en planos, contratar constructores que desarrollen las viviendas en lotes que transfieren las entidades territoriales; y realizar contratos con las alcaldías para comprar la vivienda que se desarrolla en el marco del convenio interadministrativo. Adicionalmente contrata los servicios paralelos de entidades como Findeter y Fonade para la evaluación, supervisión e interventoría de los proyectos.

El Comité Fiduciario es el máximo órgano directivo del Fideicomiso, encargado de la distribución de cupos. Tiene dentro de sus funciones el impartir a la sociedad fiduciaria

instrucción para la constitución de patrimonios autónomos derivados (PAD) y sobre la ejecución del contrato de fiducia mercantil, y determinar los lotes públicos preseleccionados, sobre los cuales se abren procesos para escoger constructores. En él participan con voz y voto: el director de Fonvivienda y los directores del Sistema Habitacional (DSH) y del Espacio Urbano y Territorial (DEUT) del MVCT, o sus delegados; con voz pero no voto: el Presidente de Findeter o su delegado y la Fiducia que actúa como Secretaría.

El Comité Técnico toma decisiones de carácter técnico. Recientemente se dividió según el esquema de oferta de vivienda en: Comité técnico de proyectos privados, Comité técnico para proyectos públicos y Comité técnico para el esquema de convenios inter administrativos. Tiene bajo su responsabilidad elaborar los términos de referencia de las convocatorias para la adquisición de VIP, seleccionar con base en la evaluación y orden de elegibilidad efectuado por Findeter, los proyectos ofertados; analizar los informes presentados por los supervisores en el marco de sus obligaciones; impartir las instrucciones requeridas para el desarrollo de los proyectos y reportar al Comité Financiero la terminación de las viviendas y el recibo a satisfacción de las mismas, para la programación de pagos. En él participan con voz y voto: el director de Fonvivienda y los directores del Sistema Habitacional y del Espacio Urbano y Territorial del MVCT, o sus delegados; y con voz pero no voto: el supervisor del proyecto en cuestión y la Fiducia que actúa como Secretaría. Puede convocar la participación de Findeter o Fonade, para recibir sus conceptos.

El Comité Financiero toma decisiones sobre la administración financiera de los recursos del fideicomiso, analiza los requerimientos de recursos necesarios para cumplir la finalidad del contrato de fiducia y da instrucciones sobre las inversiones. Participan con voz y voto: delegados del Director de Fonvivienda y de Findeter, la Fiducia que actúa como Secretaría.

Los entes territoriales en el esquema público, ofrecen y transfieren lotes públicos para la construcción de VIP y garantizan la disponibilidad de servicios públicos; en el esquema por convenios, ofrecen viviendas al patrimonio autónomo del Fideicomiso – Programa de Vivienda Gratuita, contrata directamente al constructor y hace la transferencia de las viviendas a Fidubogotá.

Oferentes del sector privado, participan en las convocatorias de los esquemas privado y público, cumplen con el contrato de entrega o construcción VIP y hacen la entrega o transferencia de las viviendas a Fidubogotá

Fonade, en el esquema público controla y hace seguimiento a la construcción de las viviendas y en el esquema por convenio actúa como supervisor, emitiendo el certificado de existencia.

Findeter, evalúa las propuestas y procede a su calificación de acuerdo con los términos de referencia. En el esquema privado supervisa la calidad de las viviendas emitiendo el certificado de existencia.

Las notarías protocolizan los actos de transferencia de la vivienda, generados en el acto de sorteo de nomenclatura. Las oficinas de registro, efectúan la inscripción de dominio de propiedad de los hogares beneficiarios del programa.

4.1.3 Etapas de los procesos de oferta y demanda

Las etapas del proceso de oferta son:

- i) Evaluación de viabilidad de lotes, como requisito indispensable para habilitar la construcción de la vivienda VIP en predios públicos.
- ii) Convocatoria, selección y contratación, en esta etapa las acciones son particulares por tipo de esquema, así:
 - a. Para el esquema privado se realiza la convocatoria, selección y contratación de la solución de vivienda, si se adquieren viviendas ya finalizadas se pasa directamente a la última etapa para la transferencia;
 - b. Para el esquema público se hace el traspaso del lote y se contrata al constructor que desarrollará el proyecto sobre el lote.
 - c. Para el esquema por Convenio, se suscribe el contrato de adquisición en cumplimiento del Convenio Interadministrativo entre Fonvivienda y la entidad territorial;
- iii) Construcción y supervisión, donde se realizan actividades de control o seguimiento a la construcción de las obras, de acuerdo con cada esquema y
- iv) Adquisición/Transferencia y legalización, se dan los pasos necesarios para transferir la vivienda y obtener los pagos. Esta etapa se relaciona con el proceso de demanda en su etapa de legalización para la entrega de la vivienda a los beneficiarios y retorna para la obtención del desembolso final.

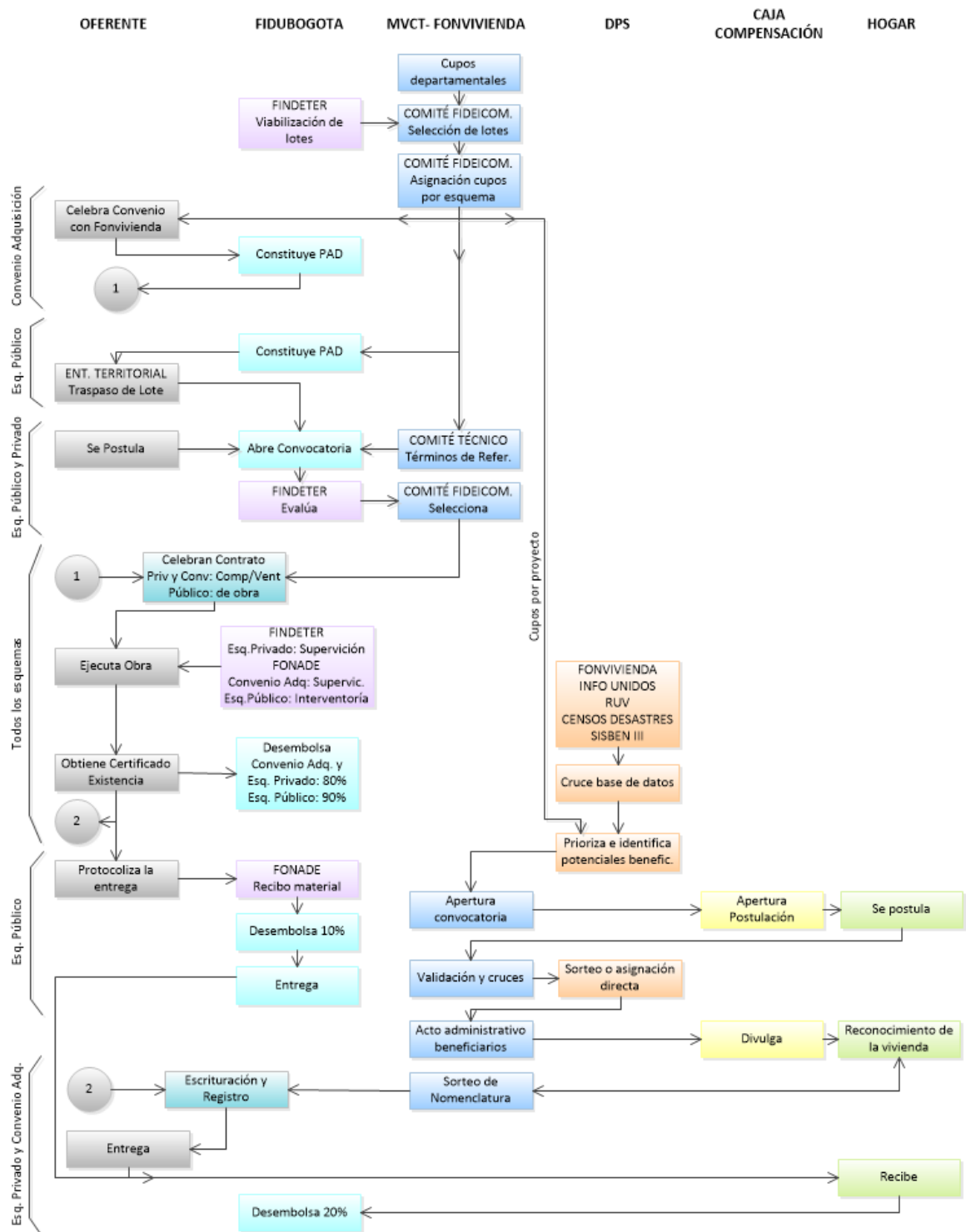
El proceso de demanda cuenta con las siguientes etapas:

- i) Identificación de potenciales beneficiarios, para lo cual se integran diferentes bases de datos oficiales bajo protocolo establecido por el DPS y se aplican los criterios de focalización, teniendo en cuenta los cupos por grupo poblacional y

- por proyecto, por lo que se relaciona con el proceso de oferta donde se seleccionan los proyectos.
- ii) Convocatoria y Postulación, que se realiza a los hogares potenciales beneficiarios en los proyectos seleccionados.
 - iii) Selección de hogares beneficiarios por asignación directa o por sorteo, siguiendo los criterios de orden y priorización por grupo poblacional y siguiendo el procedimiento establecido.
 - iv) Asignación, por una parte se procede con la comunicación de la asignación, y por otra, se transfieren los recursos de los beneficiarios que tienen SFV sin aplicar, como recurso complementario al SFVE.
 - v) Legalización, que contempla el acto de sorteo de nomenclatura y de entrega de la vivienda al beneficiario.

La siguiente figura muestra la relación de precedencia entre las etapas tanto de oferta como de demanda.

Figura 4.5 - Esquema General del Proceso SFVE



Fuente: Elaboración propia Econometría-Fedesarrollo-SEI-UT.

4.2 PROCESO DE OFERTA

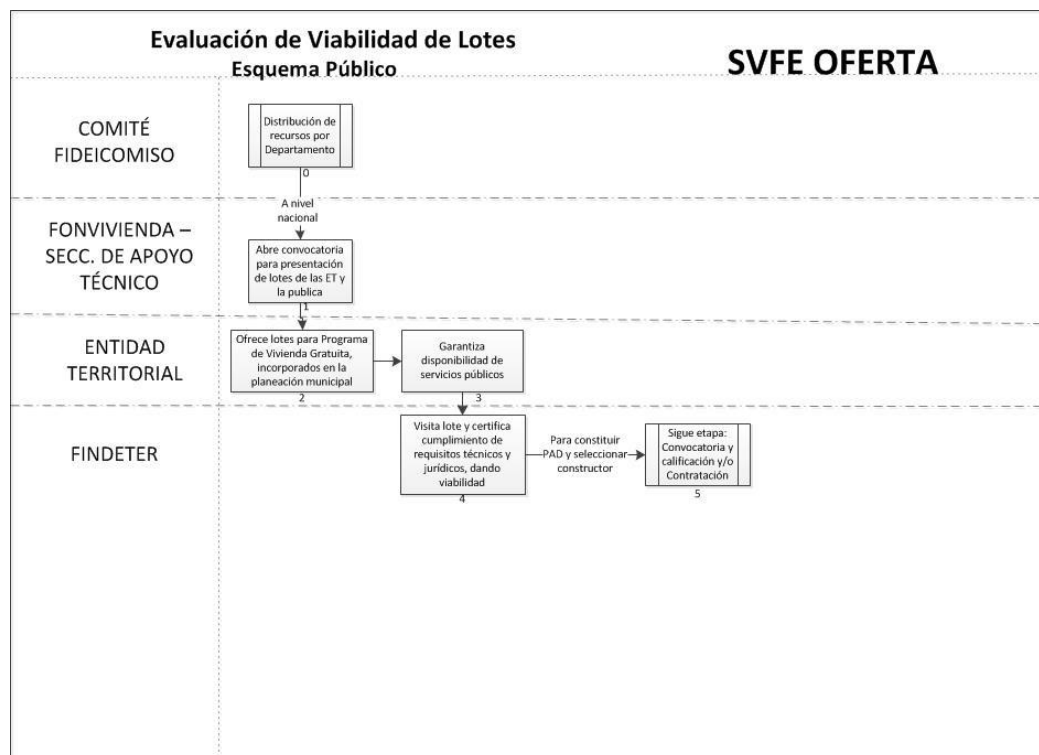
El proceso de oferta se desarrolla de acuerdo con la distribución de recursos por departamento. En el 2012 el MVCT emitió la Resolución 502 y Fonvivienda la Resolución 604 donde se determinó la distribución de los 100.000 cupos o viviendas entre los departamentos del país y Bogotá con base en la información suministrada por el DPS sobre la Red Unidos y la población en situación de desplazamiento, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y el DANE. Esta distribución sirvió de marco al Comité Fiduciario para el establecimiento de reglas de asignación de los cupos entre los esquemas público y privado: básicamente fue de 50% y 50%, con base en el banco de lotes viabilizados y el déficit de vivienda estimado para los hogares que cumplen los requisitos para el subsidio y tienen la información.

4.2.1 Evaluación de Viabilidad de Lotes

El proceso de oferta del programa de Vivienda Gratuita opera a través de contratos con Fidubogotá, en cuyas minutas y respectivos términos de referencia se incluyen los requerimientos técnicos, jurídicos y financieros de los proyectos, eliminando la necesidad de realizar una evaluación previa de elegibilidad tal como sucede en el caso del decreto 2190 de 2009 y la resolución 0895 de 2011 aplicables a la operación del SFV.

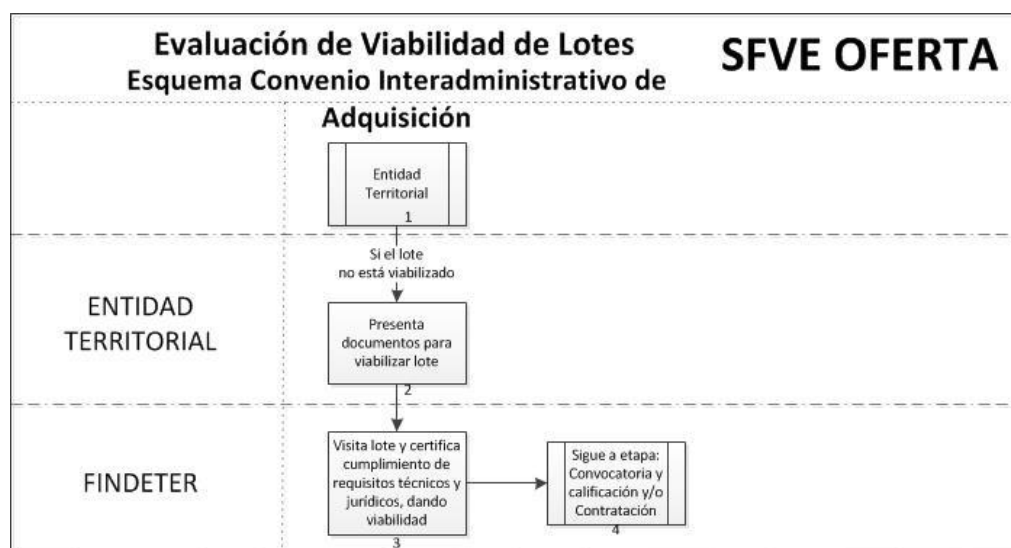
En el programa SFVE, los predios aportados por las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos VIP deben tener una evaluación de su viabilidad para determinar si son aptos, como requisito para ser incluidos en los procesos de adquisición de vivienda en los esquemas público y por Convenio Interadministrativo de Adquisición.

Figura 4.6 - Flujograma Evaluación de Viabilidad Esquema Público



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.7 - Flujograma Evaluación de Viabilidad Convenios



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En el 2012 el MVCT abrió una convocatoria a alcaldías y gobernaciones para la postulación de predios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario dirigidos a la población más vulnerable. El 3 de Julio se venció el plazo para recibir la postulación de los predios, con la documentación completa y los requisitos señalados en las circulares emitidas para el efecto -7200-2-34180 del 13 de junio de 2012 y 7200-2-35319 del 22 de junio de 2012.

En el siguiente cuadro se muestra el número de lotes presentados por las entidades territoriales para participar en el Programa SFVE, el cual asciende 650 lotes identificados por 30 departamentos. En total, se postularon 432 municipios y se viabilizaron 298 lotes.

Cuadro 4.2 - Postulación de Lotes Públicos para el Programa SFVE

INDICADORES DE DISPONIBILIDAD DE LOTES PÚBLICOS PARA SFVE	
Número de departamentos postulantes	30
Número de municipios postulantes	432
Número de Lotes identificados	650
Número de Lotes viabilizados	298
Número de Lotes No Aptos	354
Lotes Viabilizados/ Lotes Postulados	45.8%

Fuente: Banco de Lotes presentado a Findeter en el marco del Programa de vivienda gratuita

El cuadro 4.3 muestra la distribución de lotes disponible por departamento. La mayor desproporción entre lotes viabilizados y postulados se observa en los departamentos Bolívar (33 %), Caquetá (30 %), Chocó (23 %), Córdoba (14 %), Quindío (10 %) y Tolima (22%).

Cuadro 4.3 - Distribución de Lotes disponibles por departamento

DEPARTAMENTO	TOTAL LOTES POSTULADOS	LOTES CON CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO	LOTES VIABILIZADOS/ LOTES POSTULADOS
ANTIOQUIA	138	75	54.3%
ARAUCA	5	3	60.0%
ATLANTICO	4	3	75.0%
BOGOTA D.C.	8	7	87.5%
BOLIVAR	6	2	33.3%
BOYACA	47	25	53.2%
CALDAS	40	19	47.5%
CAQUETA	10	3	30.0%

DEPARTAMENTO	TOTAL LOTES POSTULADOS	LOTES CON CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO	LOTES VIABILIZADOS/ LOTES POSTULADOS
CASANARE	1	1	100.0%
CAUCA	15	11	73.3%
CESAR	15	6	40.0%
CHOCO	13	3	23.1%
CORDOBA	14	2	14.3%
CUNDINAMARCA	43	17	39.5%
GUAVIARE	1	1	100.0%
HUILA	22	10	45.5%
LA GUAJIRA	23	8	34.8%
MAGDALENA	6		0.0%
META	13	6	46.2%
NARIÑO	41	19	46.3%
NORTE DE SANTANDER	11	6	54.5%
PUTUMAYO	19	8	42.1%
QUINDIO	21	2	9.5%
RISARALDA	8	6	75.0%
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	1	1	100.0%
SANTANDER	37	27	73.0%
SUCRE	10	3	30.0%
TOLIMA	45	10	22.2%
VALLE DEL CAUCA	32	14	43.8%
VAUPES	1		0.0%

Fuente: Banco de Lotes presentado a Findeter en el marco del Programa de vivienda gratuita

Las entidades territoriales debían presentar la postulación a la regional de Findeter para que esta entidad verificara condiciones mínimas tales como:

- Disponibilidad de servicios públicos.
- No tener limitaciones de dominio, localizado en suelo urbano y uso residencial conforme al POT, PBOT, EOT.

- No encontrarse invadido, ni en zonas de reserva, áreas no aptas, zonas de alto riesgo no mitigable o zonas de protección de recursos naturales.

De acuerdo con Fidubogotá y constructores, se presentaron inconvenientes de carácter técnico jurídico con algunos de los lotes, por ejemplo en Pueblo Bello (Cesar) se postuló un lote ubicado en un sitio sagrado indígena, que a pesar de haber sido evaluados por Findeter, se tuvo que descartar aunque el proceso de selección del constructor estuviera avanzado.

En el momento de iniciar la construcción, Findeter referencia otro caso con invasión de terrenos, sin embargo, en el proceso de viabilización de lotes no se presentó ningún problema. También se ha presentado la inconsistencia entre la cantidad posible de viviendas para un lote determinado y lo que en la realidad el constructor puede ejecutar.

La mayoría de los lotes considerados en los Convenios Interadministrativos de Adquisición fueron tomados de los que se habían postulado y viabilizado previamente, y los demás predios tuvieron que cumplir igualmente con las condiciones mínimas establecidas para ser viabilizados por Findeter.

4.2.2 La evaluación de la viabilidad de los predios por parte de Findeter fue financiada por Fonvivienda, de acuerdo a la información de MVCT, se utilizaron recursos destinados inicialmente a efectuar elegibilidad. Convocatoria, Selección y Contratación

El proceso general de convocatoria, selección y contratación para la adquisición de VIP dentro del programa, se basa en la distribución de cupos por departamento de acuerdo con las instrucciones del Comité Fiduciario, el Comité Técnico organiza los términos de referencia para que Fidubogotá opere las convocatorias. La evaluación de las propuestas las realiza Findeter, haciendo la recomendación del oferente a contratar, para que el Comité Fiduciario asigne los cupos por proyecto y Fidubogotá suscriba los contratos. Las convocatorias se abren para los esquemas privado y público, en el esquema por Convenios de Adquisición Interadministrativos no hay convocatoria pero si contratación con las entidades territoriales, quienes seleccionan y contratan al constructor.

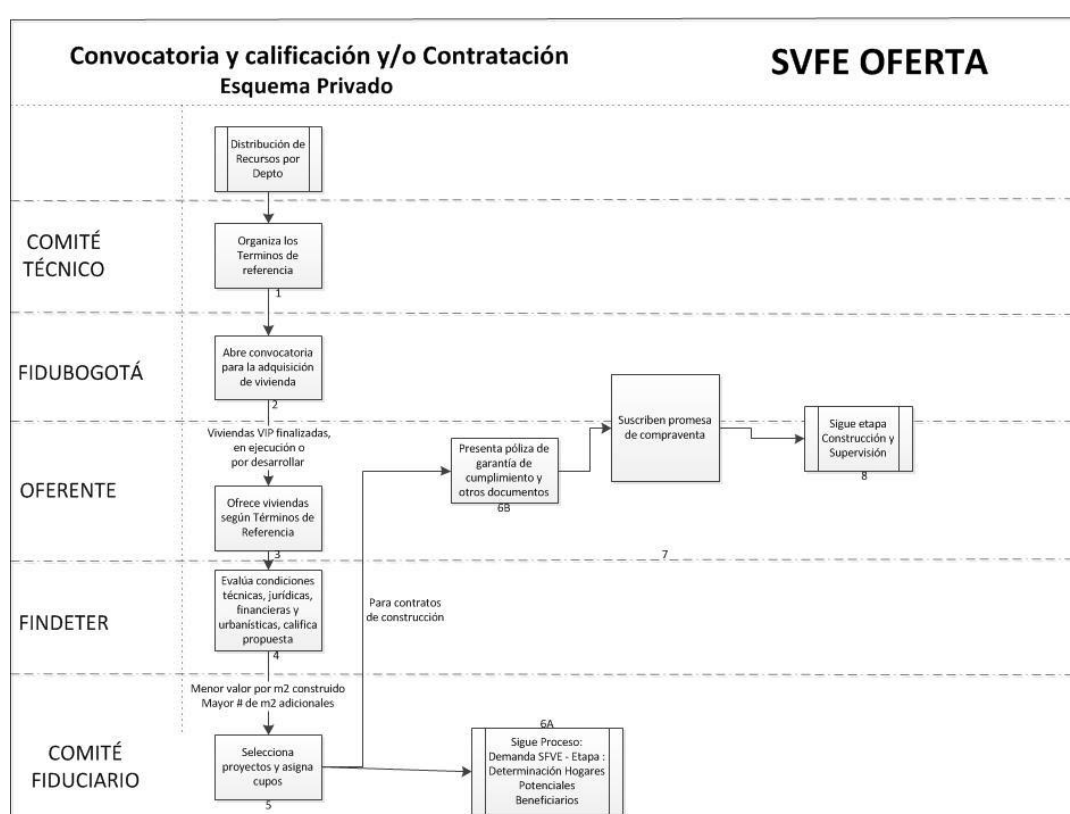
El siguiente cuadro muestra el número de convocatorias de oferta. Por el número total de 189 convocatorias, se presentan 176 convocatorias con acta de cierre y 219 proyectos postulados.

Cuadro 4.4 - Convocatorias para selección de proyectos SFVE

CONVOCATORIAS	NÚMERO
Total convocatorias	189
Total convocatorias con acta de cierre	176
Total Proyectos	219

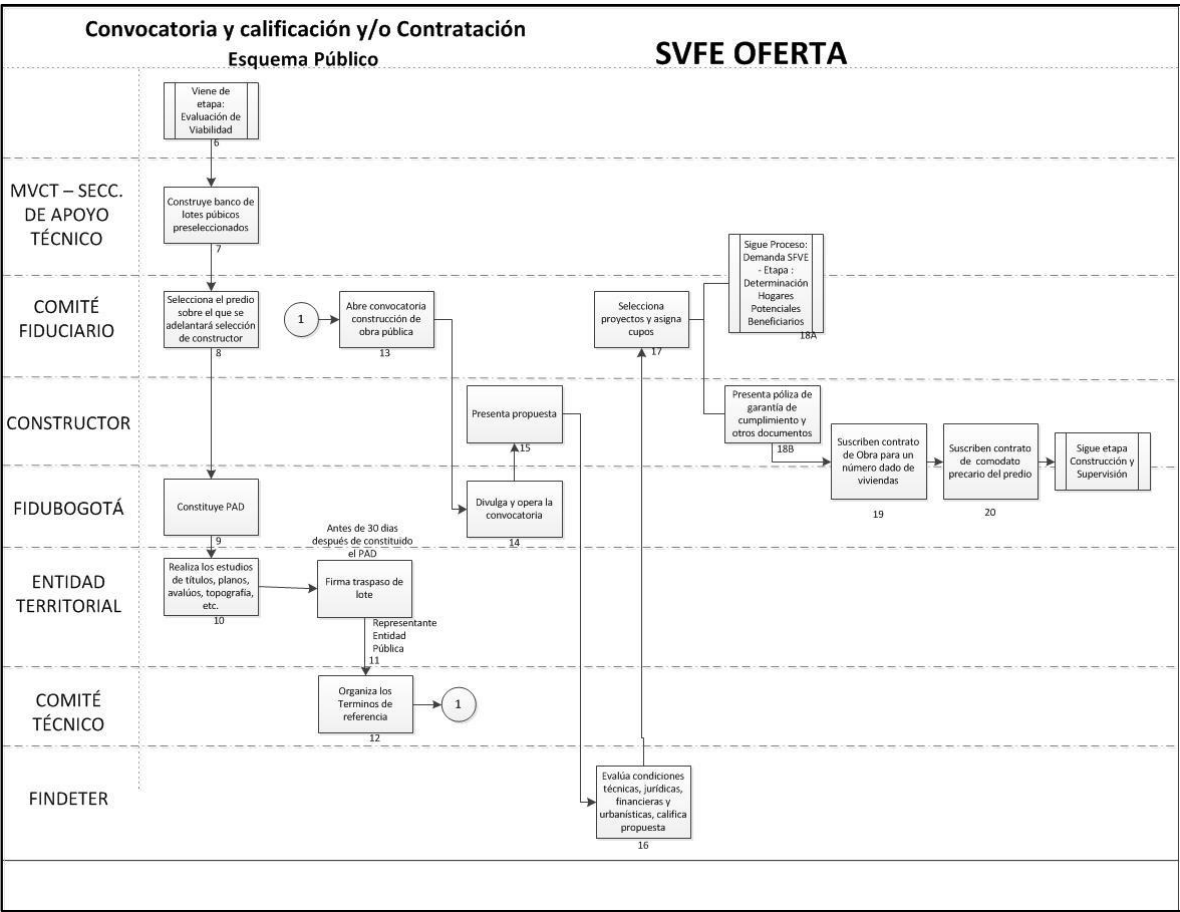
Fuente: Fidubogotá Publicación de Convocatorias en la WEB.

Figura 4.8 - Flujograma Proceso de Convocatoria, Selección. Esquema privado



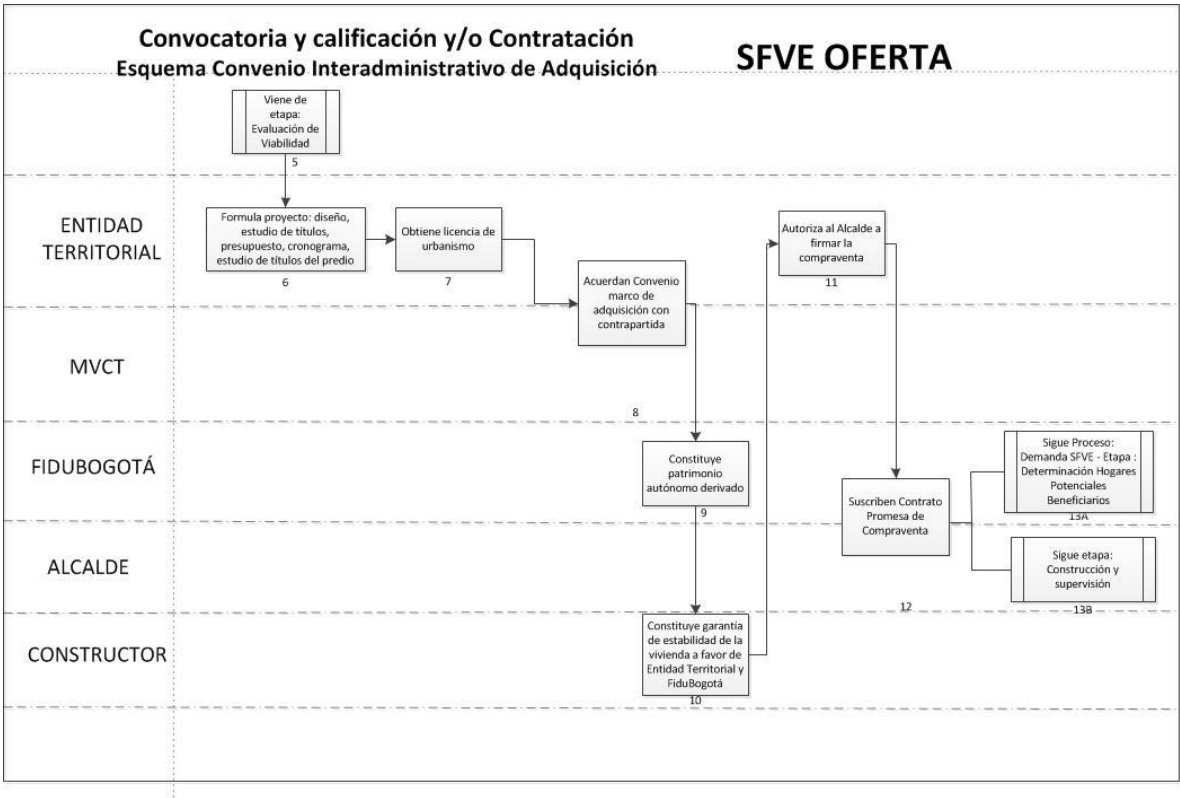
Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.9 - Flujograma Proceso de Convocatoria, Selección y Contratación. Esquema Público



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.10 - Flujograma Proceso de Convocatoria, Calificación o Selección Convenios



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En el esquema privado y de acuerdo con los términos de referencia, la convocatoria se abre para viviendas de interés prioritario nuevas, terminadas, en proceso de ejecución, o que se desarrollan en proyectos por iniciar, que se encuentran en predios ubicados dentro del perímetro urbano del municipio o distrito y siguiendo las disposiciones del POT, PBOT o EOT, o que se encuentran en predios localizados en suelo de expansión urbana, que cuentan con plan parcial adoptado o que forma parte de Macroproyectos de Interés Social Nacional adoptados.

Por ser una VIP, el valor máximo por vivienda transferida es de hasta 70 SMMLV, el cual incluye los costos de lote, urbanismo y vivienda, desarrollados según los criterios técnicos mínimos establecidos en los términos de referencia y en el proyecto urbanístico; el oferente asume todos los riesgos derivados del incremento de los costos de construcción.

Para el esquema público se construyó un banco de lotes postulados por las entidades territoriales y que fueron certificados en su cumplimiento por Findeter, llevándose al Comité Fiduciario quienes priorizaron qué proyectos quedaban según criterios de

focalización, dando luego instrucciones al Comité Técnico para establecer los lineamientos de apertura de convocatoria a los constructores. Paralelo a eso, con cada entidad territorial se desarrolló el proceso de transferencia del lote, al patrimonio autónomo derivado (PAD) del Patrimonio Matriz del Fideicomiso para el respectivo proyecto, que administra Fidubogotá.

Luego, una vez seleccionado el constructor,, se suscribe contrato de obra para un número dado de viviendas y contrato de comodato precario del predio, donde se transfiere el lote desde el PAD al constructor, para ejecutar los proyectos VIP

El proceso de transferencia de los lotes de la entidad territorial al PAD es complejo, ya que se debe tener un estudio jurídico de títulos, planos, avalúos, topografía, que depende del trámite de otras entidades (IGAC, Catastro, etc.) que no suelen responder con prontitud. La transferencia del lote a título gratuito, debe hacerse antes de 30 días después de constituido el PAD.

De acuerdo a los términos de referencia se abre convocatoria a las mejores condiciones para el diseño y construcción de soluciones de vivienda de interés prioritario (VIP). El presupuesto máximo estimado para cada vivienda comprende todos los costos directos e indirectos en que puede incurrir el proponente, para cumplir con el objeto del contrato de obra, quien asume todos los riesgos derivados del incremento de los costos de construcción y de la calibración del diseño, cuando ésta se hace necesaria.

CALIFICACIÓN

La calificación inicia con la verificación de requisitos técnicos, jurídicos y financieros habilitantes del proponente, su cumplimiento permite seguir con la evaluación de los proyectos en cuanto a los criterios técnicos mínimos de las viviendas y del proyecto urbanístico, finalizando con la asignación de puntaje sobre la propuesta económica.

Los requisitos habilitantes del proponente son similares entre el esquema privado y público, entre ellos se solicita la presentación de una garantía de seriedad de la propuesta a favor de Fidubogotá, la acreditación de la propiedad del predio (solo para el esquema privado), carta de pre aprobación de crédito y el manifiesto de cumplir con las condiciones técnicas señaladas en el anexo técnico, las cuales determinan las condiciones mínimas de las viviendas, buscando mejorar su calidad con relación a las viviendas ofrecidas en SFV.

y.

se requiere Los aspectos técnico y jurídico del proyecto se verifican sólo en el esquema privado estipulando condiciones del predio similares, en lo que aplica, a los exigidos en la viabilización de lotes de los entes territoriales, siempre conforme a lo establecido en el POT, PBOT o EOT.

Por su parte, en el esquema público, los términos de referencia establecen las fases en la ejecución, a saber: proyecto urbano arquitectónico, elaboración de estudios y diseños, trámite de licencias, construcción, entrega del proyecto y liquidación.

ASIGNACIÓN DE PUNTAJE Y SELECCIÓN

Los puntajes favorecen el menor valor por metro cuadrado de área construida y el mayor número de metros cuadrados adicionales a los mínimos requeridos, incentivando mayores áreas. Para el desempate se tiene en cuenta, en el esquema privado la mayor cantidad de metros cuadrados construidos por vivienda y en el esquema público el menor valor por metro cuadrado; en segundo lugar, se tiene en cuenta el mayor número de metros cuadrados construidos de experiencia del proponente y como última opción se realiza un sorteo.

Cuando el total de viviendas ofrecidas por los proyectos que cumplen los requisitos de los términos, no supera el número de viviendas requeridas en la convocatoria, se suscribe contrato de promesa de compraventa con todos los proponentes. En caso contrario, se aplican los criterios para la asignación de puntaje, seleccionando los proyectos hasta completar el número máximo de viviendas a adquirir.

En el esquema privado es posible hacer contratación directa para completar los cupos de los recursos entre los proyectos habilitados que no son seleccionados con base en la evaluación de Findeter, solicitando al oferente que informe su interés en suscribir contrato de promesa de compraventa, en las mismas condiciones de la propuesta presentada.

REDISTRIBUCIÓN DE CUPOS POR DEPARTAMENTO DE ACUERDO CON LA OFERTA QUE SE PRESENTÓ

En el caso de apertura de convocatoria en el esquema privado, donde no se presentaban las suficientes propuestas viables para otorgar todos los cupos, se trasladaban al mismo departamento en el esquema público, si había la posibilidad, de lo contrario se hacía la redistribución por resolución a otros departamentos.

En el caso contrario, cuando se presentaba más oferta en el esquema privado que los cupos que se tenían, se generaron unos mecanismos para contratar siempre y cuando esos proyectos fueran aptos según Findeter.

En el siguiente cuadro se puede observar la distribución inicial de cupos entre el esquema privado y el público, teniendo en cuenta que este último dependía de que se tuvieran lotes viabilizados. Mientras en el Atlántico se duplicaron los cupos finalmente asignados con relación a la distribución inicial, en Amazonas, San Andrés, Providencia y Catalina, Guainía, Vaupés y Vichada no se asignaron cupos a través de las convocatorias, indicando que el comportamiento de la oferta afectó la redistribución.

Cuadro 4.5 - Distribución y Redistribución de cupos por Departamento

Departamento	Coficiente Consolidado	Numero de Cupos de Recursos inicial RESOLUCIÓN NÚMERO 0604 DE 2012	Participación Final	Cupos Finales (cupos de vivienda en los proyectos en ejecución)
Amazonas	0.09%	91		
Antioquia	13.72%	13,718	7.27%	6,206
Arauca	1.06%	1,064	0.86%	732
San Andres, Providencia y Santa Catalina	0.08%	79		
atlantico	4.87%	4,870	10.82%	9,237
Bogota D.C.	8.11%	8,110	0.41%	350
Bolivar	8.15%	8,146	4.59%	3,916
Boyacá	1.13%	1,130	2.37%	2,022
Caldas	1.15%	1,147	1.97%	1,682
Caqueta	2.12%	2,124	1.18%	1,010
Casanare	0.85%	848	0.19%	160
Cauca	3.28%	3,279	2.99%	2,554
Cesar	4.17%	4,166	4.54%	3,880
Choco	2.19%	2,187	2.23%	1,900
Cordoba	4.93%	4,930	7.11%	6,070
Cundinamarca	3.30%	3,299	6.67%	5,698
Guania	0.11%	111		
Guaviare	0.51%	508	0.21%	182
Huila	2.18%	2,180	2.38%	2,036
La Guajira	2.54%	2,536	3.46%	2,954
Magdalena	5.52%	5,515	6.50%	5,553
Meta	2.80%	2,804	1.84%	1,570
Nariño	4.34%	4,344	5.02%	4,284

Departamento	Coficiente Consolidado	Numero de Cupos de Recursos inicial RESOLUCIÓN NÚMERO 0604 DE 2012	Participación Final	Cupos Finales (cupos de vivienda en los proyectos en ejecución)
Norte de Santander	2.94%	2,941	5.03%	4,294
Putumayo	1.35%	1,351	0.94%	800
Quindío	0.73%	734	0.45%	383
Risaralda	1.37%	1,374	2.64%	2,258
Santander	3.30%	3,301	4.49%	3,836
Sucre	4.07%	4,068	4.76%	4,068
Tolima	2.66%	2,660	1.18%	1,005
Valle del Cauca	6.18%	6,178	7.90%	6,750
Vaupés	0.07%	68		
Vichada	0.14%	139		
Total General	100.00%	100,000	100.00%	85,390

Fuente: RESOLUCIÓN NÚMERO 0604 DE 2012 y Reporte de Proyectos del Programa de Subsidios de Vivienda en Especie FIDUBOGOTA

El esquema de convenios interadministrativos con los municipios surgió después de haberse implementado los esquemas privados y público, a raíz de la falta de oferentes en las convocatorias de diseño y construcción en los lotes públicos viabilizados.

Previamente a la suscripción del convenio marco entre el MVCT y la entidad territorial, ésta selecciona al constructor e interventor, realiza el estudio jurídico, técnico, urbanístico y fiscal del predio que permite la transferencia del mismo al PAD, y obtiene la licencia de construcción y/o urbanismo. En el convenio se incluye el cronograma y fecha de terminación de las viviendas que deberán cumplir con el anexo denominado “Especificaciones técnicas de la vivienda y de las obras de urbanismo”, correspondiendo con los requisitos estipulados en los términos de referencia de los otros esquemas.

TIPO DE OFERENTES DE VIP

Los requerimientos de los términos de referencia relacionados con la carta de pre-crédito, garantía de la oferta y de la estabilidad de la obra, circunscribe el acceso de oferentes de VIP en el programa SFVE para aquellos que tienen la capacidad económica y experiencia técnica, dando señales de confiabilidad al sector financiera y asegurador. Además la forma de pago, que elimina los anticipos, induce a la presentación de oferentes con solvencia financiera.

DEFINICIÓN DE SUELO PARA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

La ley 1537 de 2012 define la necesidad de contar con suelo urbanizable tanto para los proyectos de vivienda como para su infraestructura social. Precisamente, el artículo 11 establece la priorización de *‘recursos para infraestructura social y de servicios públicos domiciliarios en proyectos de vivienda’*. Sin embargo, los términos de referencia de las convocatorias no contienen especificaciones para el desarrollo de infraestructura social debido a que los recursos del Programa están destinados al desarrollo de VIP y del correspondiente suelo urbanizable. Por lo general, se supone que esta oferta de servicios públicos e infraestructura urbana la debe garantizar las entidades territoriales, bajo el principio de articulación.

La norma establece que los gestores estatales deben priorizar sus recursos para el equipamiento e infraestructura social para los proyectos de VIS y VIP a nivel departamental, municipal o distrital. En este sentido, el MVCT ha realizado convenios con las siguientes entidades: Coldeportes para brindar escenarios deportivos; Ministerio de las TIC para proveer los puntos de conexión a Internet en los proyectos y en las viviendas; Ministerio del Interior para implementar una estrategia de seguridad que incluye la construcción de CAI e instalación de cámaras de seguridad; Ministerio de Educación Nacional para la construcción de centros educativos en los proyectos y megacolegios en planes con más de 1.000 unidades de vivienda, que incluyen áreas de cesión que se entregan a los municipios; Ministerio de Cultura para proveer bibliotecas personales de 12 libros a los hogares; y el SENA con programas de creación de microempresas. Con el ICBF se ha trabajado de manera articulada en programas de atención a la niñez, mas no se ha formalizado a través de convenios.

En el siguiente cuadro se presenta el número y proporción de proyectos donde se construyeron obras públicas y de infraestructura social. Se observan los valores más elevados en los municipios de categoría 1, 2 y 6. En la categoría 6 se presentó el porcentaje más alto, 33%, las categorías 1 y 2 cuentan con el mismo porcentaje de 17%.

Cuadro 4.6 - Proyectos donde se construyeron obras públicas y de infraestructura social

PROYECTOS DONDE SE CONSTRUYERON OBRAS PÚBLICAS Y DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL		
Categoría del municipio	N° de Proyectos	% de Proyectos
Total	72	40.35%
1	12	16.67%
2	12	16.67%

PROYECTOS DONDE SE CONSTRUYERON OBRAS PÚBLICAS Y DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL		
3	6	8.33%
4	4	5.56%
5	7	9.72%
6	24	33.33%
ESP	4	5.56%

Fuente: Encuesta a municipios

Las condiciones mínimas establecidas para los lotes donde se construye VIP, en todos esquemas, establecen la localización dentro del casco urbano para aumentar la posibilidad de cercanía a la infraestructura social. El siguiente cuadro muestra que los municipios en categorías 1, 5 y ESP reportan más proporción de proyectos con infraestructura social cerca, especialmente de las instituciones educativas y centros de salud. Por lo general, se observa una deficiencia de plazo de mercado cerca de los proyectos en todas categorías de municipios.

Cuadro 4.7 - Proporción de proyectos VIP que tienen cerca

Categoría Municipio	% DE PROYECTOS VIP QUE TIENEN CERCA							
	Parques o zonas verdes	Institución educativa	Centros de salud	Guardería, jardín, salacunas	Zonas deportivas	Puesto de policía	Avenidas principales	Plaza de mercado
1	77.78%	88.89%	66.67%	77.78%	77.78%	50.00%	66.67%	27.78%
2	88.24%	82.35%	70.59%	76.47%	76.47%	29.41%	82.35%	17.65%
3	85.71%	71.43%	28.57%	57.14%	71.43%	28.57%	71.43%	14.29%
4	75.00%	75.00%	50.00%	50.00%	50.00%	37.50%	50.00%	0.00%
5	100.00%	90.00%	90.00%	70.00%	70.00%	40.00%	80.00%	20.00%
6	65.96%	70.21%	46.81%	55.32%	65.96%	40.43%	78.72%	23.40%
ESP	87.50%	100.00%	75.00%	87.50%	100.00%	75.00%	87.50%	50.00%
total	75.63%	79.83%	57.98%	65.55%	70.59%	40.34%	74.79%	21.85%

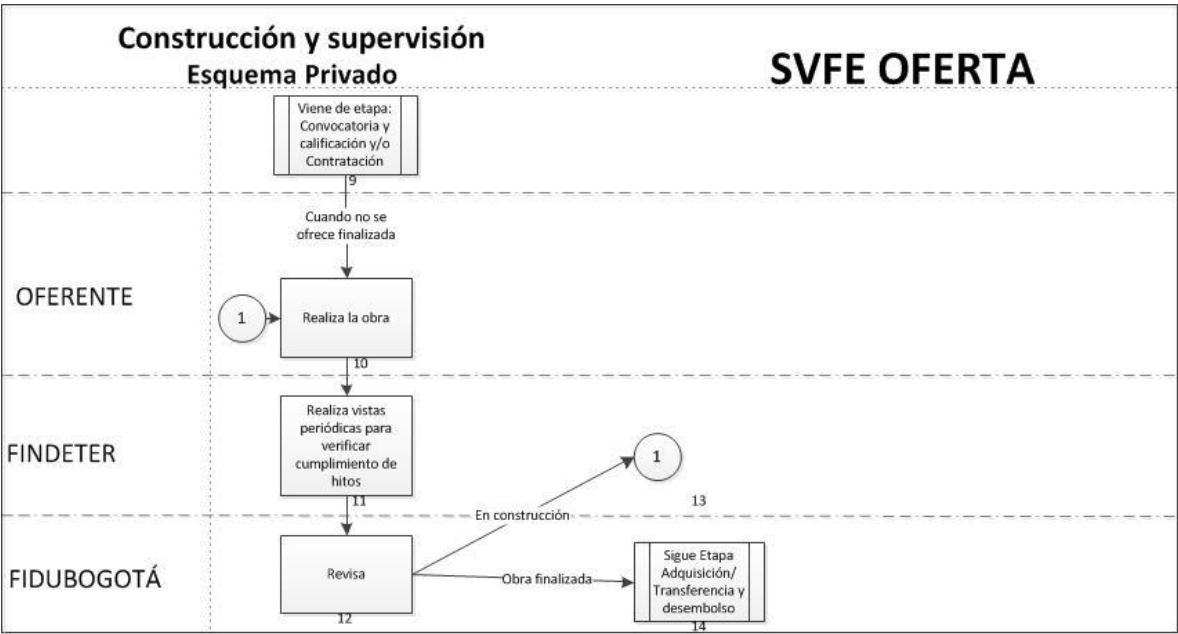
Fuente: Encuesta a municipios

Por experiencia, la lejanía de los proyectos del centro de servicios del municipio y con problemas de conectividad, produce el desinterés de los hogares a postularse en dichos proyectos; siendo éste el caso del proyecto Metro 136 Usme ubicado en zona de expansión urbana de Bogotá. En algunos casos, se observa que los servicios públicos, la infraestructura social y las oportunidades de empleo no responden a las necesidades y la cantidad de beneficiarios por proyecto. En este sentido, se presentan deficiencias en la permanencia de los hogares en las viviendas, cómo para la calidad de vida del hogar beneficiario.

4.2.3 Construcción y Supervisión

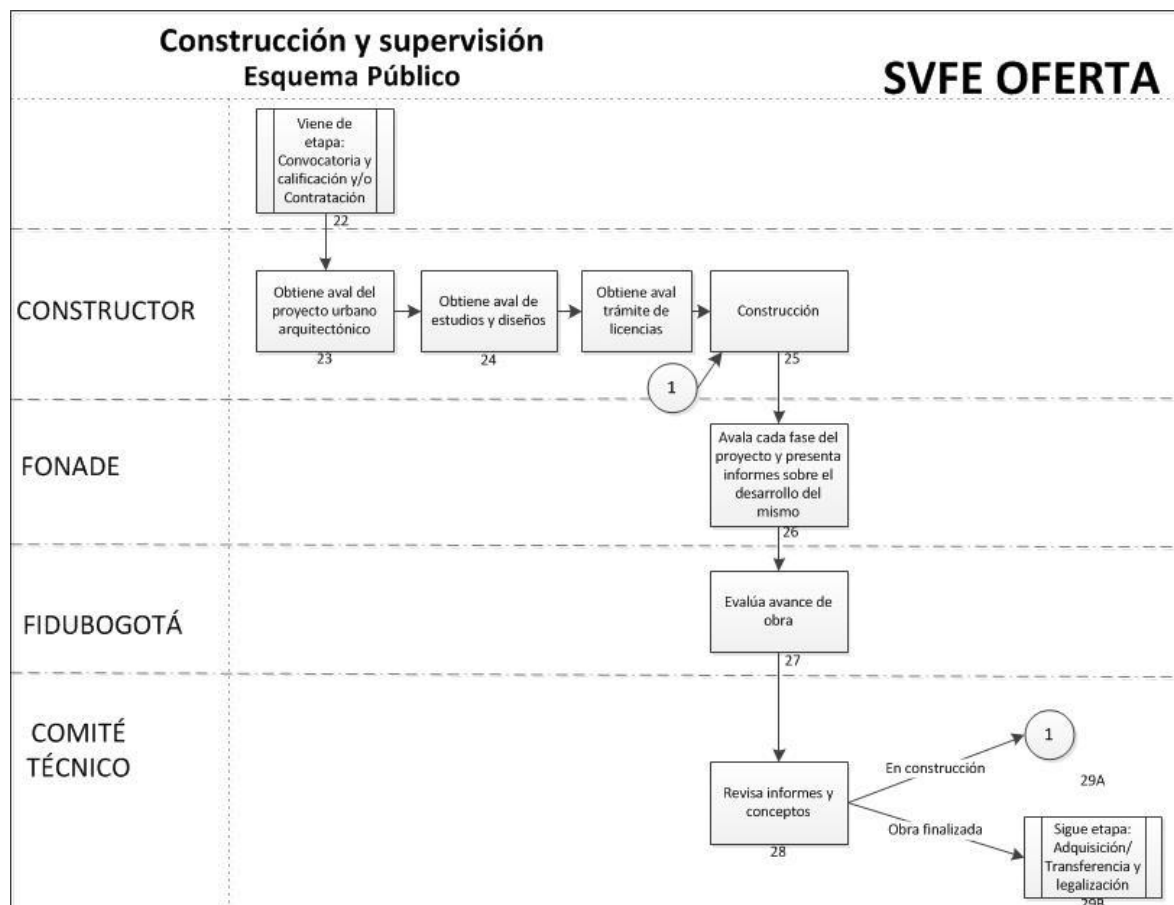
La ejecución de las obras está regida por el anexo técnico de los términos de referencia, cuyos requisitos pasan a ser parte de los contratos de compraventa o de obra civil, a lo cual se acogen los contratos de compraventa de los convenios de adquisición. Para el control y seguimiento de las obras, Fidubogotá suscribió contrato de supervisión con Findeter para el esquema privado y con Fonade para el esquema convenio de adquisición y contrato de interventoría con Fonade para los planes de vivienda en el esquema público.

Figura 4.11 - Flujograma Construcción y Supervisión Esquema Privados



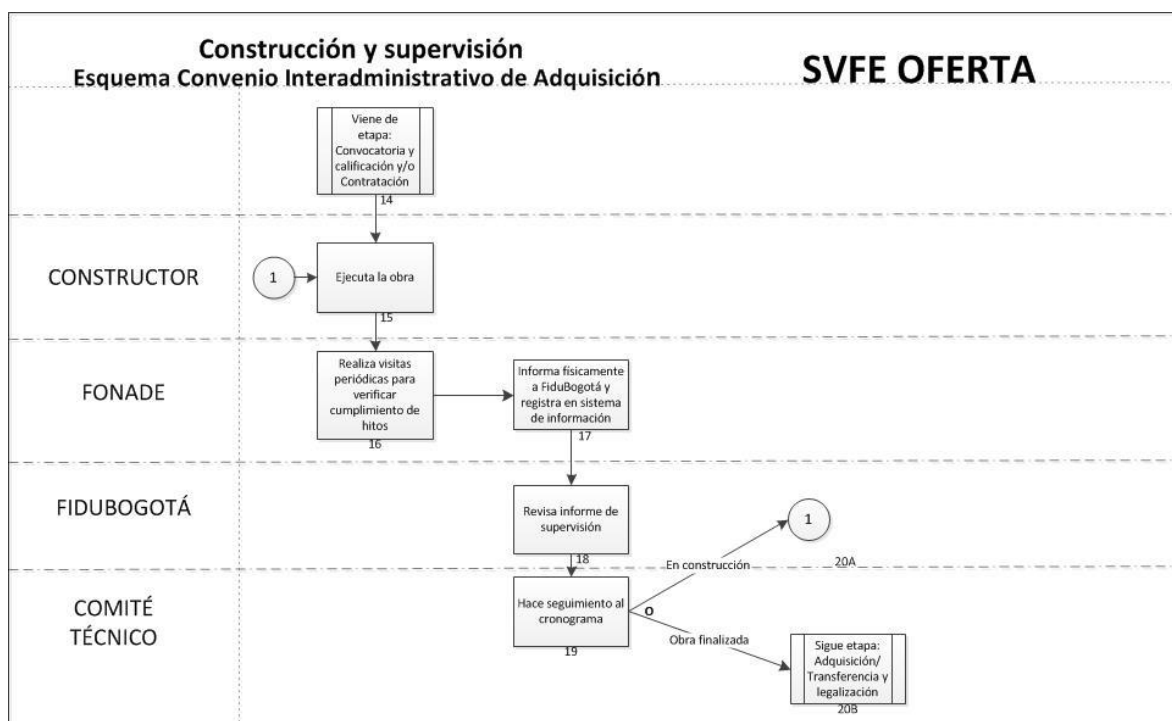
Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.12 - Flujograma Construcción y Supervisión. Esquema Público



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.13 - Flujograma Construcción y Supervisión. Esquema Convenios



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En el esquema privado Findeter verifica la ejecución de las obras que están en ejecución de acuerdo con los requisitos pactados en el contrato de compraventa y con base en el cronograma programa visitas para verificar el desarrollo de los hitos, al iniciar obras, durante la ejecución y al finalizar el proyecto. La labor de Findeter no emite instrucciones ni recomendaciones al oferente, solamente informa al Comité Técnico los hallazgos durante la ejecución.

Cuando los proyectos se encuentran avanzados e incluso con viviendas terminadas, se verifica el cumplimiento del hito final de terminación con base en el informe del interventor, quien certifica que la construcción se hizo con licencias, cumpliendo con la norma de sismo-resistencia, entre otras. El oferente, quien contrata la interventoría, puede utilizar su propia auditoría, por lo que Findeter le solicita documentación técnica y administrativa que le permite constatar que el proyecto está cumpliendo con los requisitos y la normatividad.

En el esquema por Convenios de Adquisición la entidad territorial contrata su interventor y Fonade supervisa la obra. De acuerdo al contrato de supervisión, Fonade verifica que las viviendas se entreguen *“según la programación, condiciones y requerimientos técnicos y jurídicos*

mínimos señalados en el contrato de promesa de compraventa” suscrita entre la entidad territorial y Fidubogotá. Para ello realiza visitas de seguimiento para verificar el cumplimiento de los hitos del cronograma. Al igual que en el esquema privado, no da instrucciones ni recomendaciones al oferente e informa al Comité Técnico cualquier anomalía para buscar solución.

Desde el punto de vista de Fonvivienda, como supervisor del convenio de adquisición resulta ser complejo el control del cronograma, ya que involucra el contrato de compraventa entre Fidubogotá y la entidad territorial, y el contrato de la entidad territorial con el constructor. Cuando se requiere formalizar una prórroga del convenio, se debe hacer en los dos contratos, obteniendo la justificación técnica del interventor y del oferente.

En el esquema público, la entidad territorial aporta un lote, sobre el que el constructor contratado por Fidubogotá realiza la obra. Esta implicación hace que el control sea más estricto, por lo que Fidubogotá hizo convenio con Fonade para la interventoría que vela porque se cumplan con todos los requerimientos que están en el contrato de obra. Para asegurar el debido proceso de diseño, construcción y entrega, los términos de referencia establecen las siguientes fases de ejecución:

- La Fase 1 o Proyecto Urbano Arquitectónico: incluye estudio de suelos, levantamiento topográfico, distintos tipos de planos de la vivienda y del planteamiento urbanístico y planta arquitectónica de las tipologías de vivienda a construir.
- La Fase 2 o Elaboración de Estudios y Diseños: incluye entre otros, los diseños urbanístico, arquitectónicos, estructurales y de servicios públicos, debiéndose tramitar la respectiva aprobación por parte de la correspondiente entidad prestadora de servicio público domiciliario.
- La Fase 3 o trámites: corresponde a la gestión de licencias de urbanización y/o de construcción, o de su modificación.
- Fase 4 de construcción

Los diseños y la documentación en cada fase deben ser aprobados por el interventor quien verifica el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas en los términos de referencia. Al no contarse con dicho aval, el Comité Técnico basado en los conceptos recibidos, define si es pertinente continuar con el contrato o darlo por terminado de forma anticipada. Con los diseños aprobados se continúa con la Fase 4 de construcción.

En el esquema público se observa cierta complejidad por la condición de interventoría de Fonade, distinta a la de supervisor en los otros esquemas, debido a que en campo se requiere más exigencia técnica y presencia en la obra en tiempo real, mientras que las acciones de supervisión se definen como la verificación en el cumplimiento de ciertos hitos. Se han presentado inconvenientes con la aprobación previa del diseño y su consecuente ajuste, alargando este proceso y el de la obtención de la licencia de construcción y urbanismo. Para agilizar la obtención de las licencias se ha permitido tramitarla paralelamente a los estudios de diseño.

En algunos proyectos del esquema público y por Convenio, se han presentado inconvenientes por no contar con la conexión efectiva de servicios públicos y obras de urbanismo, aun cuando fuera responsabilidad de las alcaldías al haberlo certificado previamente o acordado. Por ejemplo, MVCT señala un proyecto en Huila donde la tubería de alcantarillado no cumplía con la norma RAS.

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

La capacidad financiera y la participación del municipio son los aspectos importantes para cumplir las metas del programa a nivel territorial, y mejorar la calidad de vida de la población beneficiaria. El siguiente cuadro se observa la participación del municipio en la financiación de la ejecución de obras. El municipio aportó sus recursos en el 37% de proyectos, cuando la gran mayoría de recursos fue aportada por el gobierno nacional (94% de proyectos). La tercera opción más frecuente fue el crédito (14%).

Cuadro 4.8 - Fuente de financiación de los proyectos

FORMAS DE FINANCIACIÓN	% DE PROYECTOS
a. Recursos del municipio	36.8%
b. Crédito	14.0%
c. Recursos del proyecto	3.5%
d. Recursos del gobierno nacional	91.2%
e. Recursos del departamento	7.0%
f. Otro ¿Cuál?	7.0%

Fuente: Encuesta a municipios

El objeto de la interventoría es controlar, verificar y vigilar el diseño y/ o ejecución de proyectos VIP para hacer cumplir las especificaciones técnicas, administrativas y jurídicas de los contratos objeto de interventoría, según lo establecido en sus considerandos y en las licencias y normas urbanísticas y en demás normativa vinculante. Dentro de sus funciones está la aprobación de productos, la verificación de diseños, control de

materiales, sistemas de construcción, suscripción de las actas de entrega de obras y de entrega de viviendas, aprobación del cronograma, aprobación de las garantías de estabilidad y calidad, y emisión del Certificado de Existencia.

El siguiente cuadro muestra la frecuencia de visitas de interventoría por municipio. En 46% de los municipios se hacen diariamente, en 30% semanalmente, en 12% mensualmente y en 10% quincenalmente.

Cuadro 4.9 - Frecuencia de visita de un interventor

FRECUENCIA	% DE MUNICIPIOS
1. Diariamente	46.2%
2. Semanalmente	30.8%
3. Quincenalmente	10.3%
4. Mensualmente	12.8%
5. Bimestralmente	0.0%

Fuente: Encuesta a municipios y contratos

Como muestra el siguiente cuadro, la gran parte de la calificación a los interventores reporta una buena calificación de obras, eso refiere a 78% de municipios, en 13% de municipios reporta como regular, en 8% de municipios se observa la calificación muy buena.

Cuadro 4.10 - Calificación a los interventores

CALIFICACIÓN	% DE MUNICIPIOS
1. Muy mal	2.5%
2. Mal	0.0%
3. Regular	12.5%
4. Bien	77.5%
5. Muy bien	7.5%

Fuente: Encuesta a municipios

El siguiente cuadro identifica las dificultades con los interventores.

Cuadro 4.11 - Dificultades con los interventores

TIPO DE DIFICULTAD	% DE MUNICIPIOS
a. Falta de control de la obra	0.16
b. Autorización de pagos no justificados	0.03
c. Información errónea o incompleta	0.20

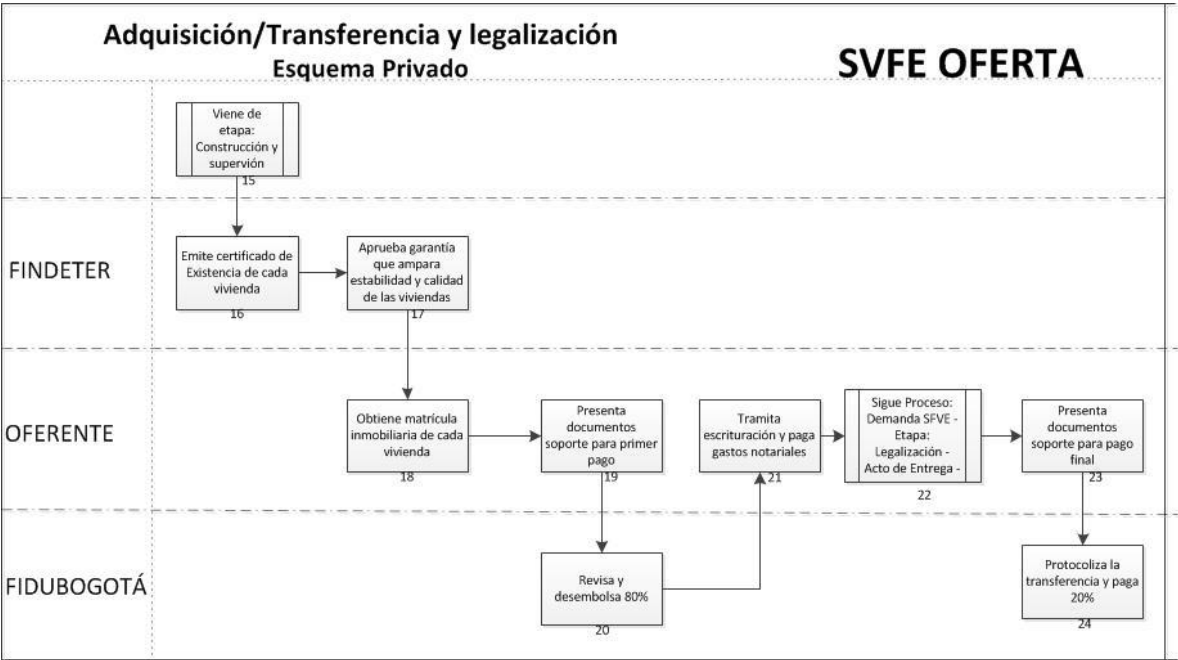
TIPO DE DIFICULTAD	% DE MUNICIPIOS
d. Poca presencia en la obra	0.27
e. Favorecimientos al contratista	0.03
f. Generación de sobrecostos injustificados	0
g. Generación de retrasos en la obra	0.16
h. Demoras en la aprobación de pagos	0.24
(para subcontratistas, trabajadores y proveedores)	0.05
i. Autorización de contratación indebida	0
j. Aceptación de normas ilegales de construcción o permisión de incumplimientos normativos municipales	0

Fuente: Encuesta a municipios

4.2.4 Adquisición/Transferencia y Legalización

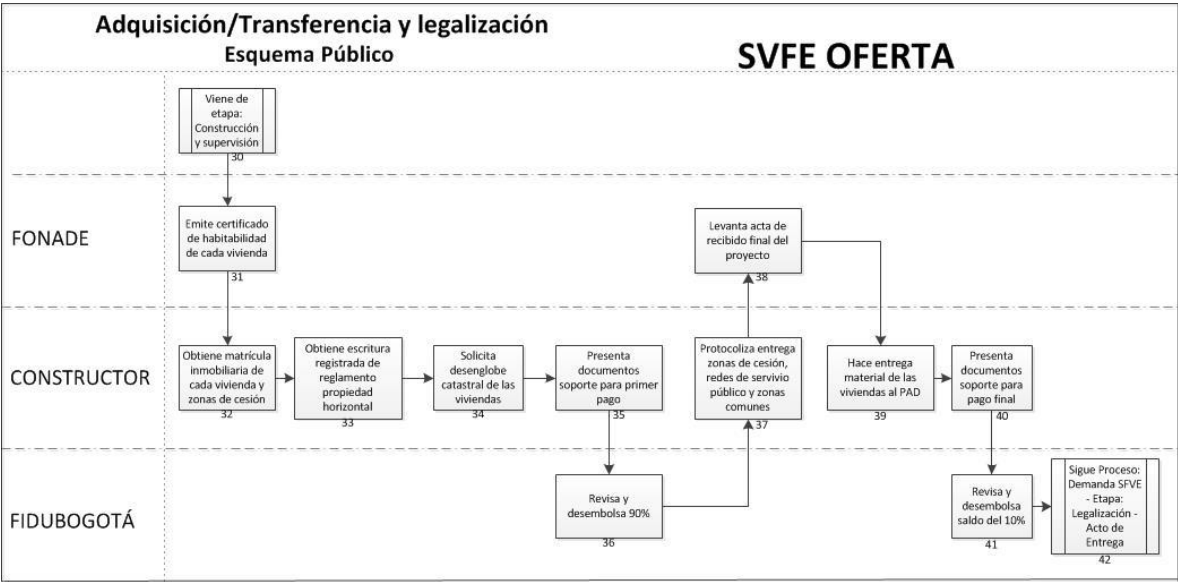
Fonvivienda por medio de Fidubogotá a través del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita desembolsa los recursos según solicitudes de pago con sus soportes documentales, presentados por los oferentes. En los esquemas privados y por convenio, los oferentes organizan la entrega de las viviendas a los beneficiarios, para ello Fidubogotá junto con Findeter ofrecieron capacitación para instruir a los oferentes en los procedimientos de transferencia y legalización.

Figura 4.14 - Flujograma Adquisición/Transferencia y Legalización. Esquema Privado



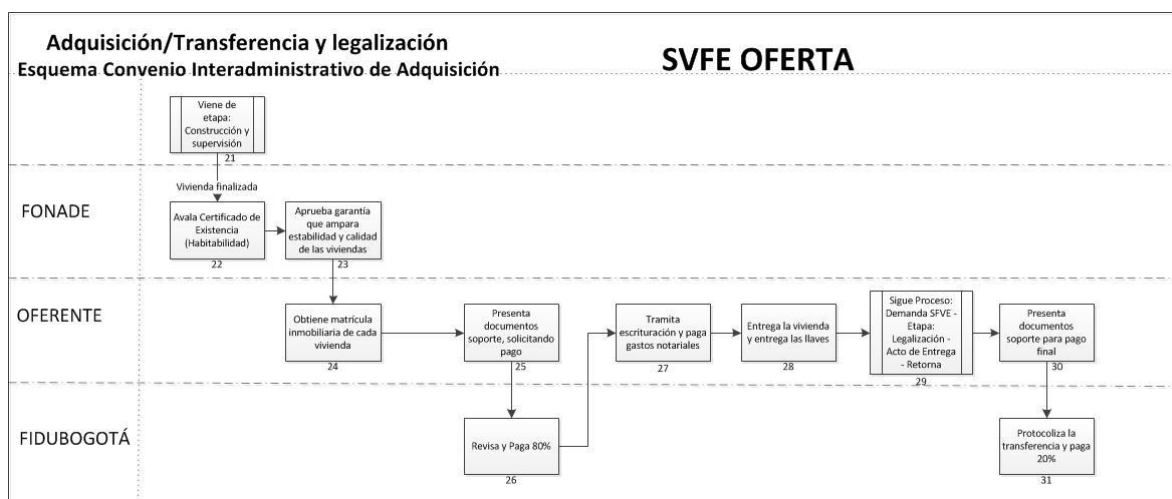
Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.15 - Flujograma Adquisición/Transferencia y Legalización. Esquema Público



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Figura 4.16 - Flujograma Adquisición/Transferencia y Legalización. Esquema Convenios



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Una vez finalizada la obra, Findeter como supervisor en el esquema privado, Fonade como supervisor en el esquema por convenio de adquisición y Fonade como interventor en el esquema público, realizan la verificación técnica del proyecto para emitir el Certificado de Existencia o el documento que indica las razones por las cuales no es posible emitirlo. Las diferencias entre el interventor o supervisor y el contratista, con relación a la emisión del certificado de existencia, las resuelve el Comité Técnico.

En los esquemas privados y por convenio, como requisito para la expedición del certificado de existencia, el oferente debe entregar la garantía que ampara la estabilidad de las viviendas a transferir y la calidad de las mismas a favor de Fidubogotá.

En el esquema público se han presentado disputas técnicas entre Fonade y algunos constructores que no son receptivos a sus indicaciones legales. Hasta el momento solamente se ha empezado a certificar un proyecto en Valledupar (Lorenzo Morales), que técnicamente no ha tenido inconvenientes, al ser ejecutado por constructor que se ciñe a la normativa.

De acuerdo a FiduBogotá, Findeter en el Esquema Privado ha avanzado bastante bien con la expedición del certificado de existencia de la vivienda, ya que de alrededor de 50.000 cupos que está supervisando se han certificado 35.000 Unidades. La distribución de viviendas de VIP en el esquema privado por departamento se muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 4.12 - Viviendas en Proyectos VIP por departamento en el esquema privado

DEPARTAMENTO	SUMA DE VIVIENDAS	% DE VIP ENTREGADAS / VIP CERTIFICADAS
ATLANTICO	8612	52.3%
BOGOTA D.C.	350	35.7%
BOLIVAR	3396	88.5%
CALDAS	240	100.0%
CAQUETA	160	29.4%
CAUCA	1644	67.3%
CESAR	1900	58.6%
CORDOBA	5795	72.5%
CUNDINAMARCA	2079	52.1%
GUAJIRA	1986	17.4%
MAGDALENA	5553	49.2%
META	196	0.0%
NARIÑO	2348	14.2%
NORTE DE SANTANDER	3444	70.3%
QUINDIO	279	81.7%
RISARALDA	1813	44.5%
SUCRE	3193	32.5%
TOLIMA	201	68.7%
VALLE	6207	92.8%
Total general	49396	62.0%

Fuente: Reporte de Proyectos del Programa de Subsidios de Vivienda en Especie FIDUBOGOTA

En los esquemas privado y por convenio de adquisición, de acuerdo con los contratos de compraventa entre el oferente y Fidubogotá; define que una vez recibido el Certificado de Existencia de las viviendas, el oferente entrega el mismo día a Fidubogotá los documentos necesarios para la elaboración de la minuta de los contratos de compraventa individuales, incluyendo los folios de matrícula inmobiliaria de cada una de las viviendas, para proceder con la escrituración.

De acuerdo con Fidubogotá, para la escrituración, las dificultades que se presentan especialmente con los pequeños constructores, es el de obtener el paz y salvo de los servicios públicos y por la demora a comienzo de año en generar los recibos para el pago del Impuesto Predial, siendo este indispensable para la escrituración.

En los esquemas privados y por convenio, con el Certificado de Existencia, la garantía que ampara la estabilidad de la obra aprobada y los documentos para la elaboración de las minutas, los oferentes proceden a solicitar el pago del 80% ante Fidubogotá.

En el esquema público, el constructor para solicitar el desembolso del 90% a Fidubogotá adiciona al Certificado de Existencia, los folios de matrícula inmobiliaria de cada vivienda y zonas de cesión, la copia de la escritura pública que protocoliza el Reglamento de Propiedad Horizontal, la solicitud de desenglobe catastral, los planos actualizados y manuales de operación.

Con el fin de asegurar el desembolso, Fidubogotá realiza labores adicionales como el chequeo jurídico de la póliza de estabilidad de la calidad de viviendas, a sabiendas que Findeter y Fonade en calidad de supervisores lo realizan. En algunos casos, Fidubogotá ha tenido que pedir a Findeter que de alcance a la póliza, como por ejemplo establecer a favor de quién se suscribe la póliza, solicitando ajustes al contratista. Fidubogotá igualmente hace un nuevo chequeo de los certificados de existencia.

En los esquemas privados y por convenio de adquisición, el oferente organiza la entrega de la vivienda, a nombre de Fidubogotá. Luego de suscribir las escrituras de cada vivienda entre el oferente y Fidubogotá como apoderado del hogar, el oferente hace entrega real y material de las viviendas a dichos hogares a más tardar el día de la suscripción de las escrituras, levantando un acta de recibido a satisfacción firmada por el beneficiario.

Con la anterior acta suscrita por el beneficiario y el certificado de tradición y libertad de las viviendas transferidas, el oferente procede con la solicitud del desembolso final del 20% restante. Se permite hacer escrituración y pagos parciales cuando se hayan terminado una o más fases del proyecto, para aquellos que tengan como mínimo 100 viviendas.

Para el constructor de proyectos, es un inconveniente el que no se vayan entregando las viviendas a medida que se vayan certificando, porque éstas sin el aprovechamiento se van deteriorando. Adicionalmente se les retiene el 20%, teniendo efectos de solvencia financiera, especialmente cuando se depende de éste porcentaje para liquidar el crédito. Así mismo asumen los gastos de mantenimiento de las viviendas: administración y costos fijos de los servicios públicos.

Para darle solución, desde diciembre de 2013 se constituyó jurídicamente un patrimonio colector, administrado por Fidubogotá, para ser transferidas esas viviendas. Fidubogotá menciona que se han presentado dificultades para contratar un administrador que reciba

las viviendas, que las cuide de invasión, se encargue del pago de los recibos, haga mantenimiento de zonas verdes, etc.

El siguiente cuadro muestra la ubicación de proyectos terminados en el esquema privado. La mayor cantidad de proyectos se encuentra en los departamentos Atlántico (6 proyectos terminados) y Valle (8 proyectos terminados).

Cuadro 4.13 - Proyectos Terminados en el esquema Privado

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE PROYECTOS	TERMINADO	NO TERMINADO
ATLANTICO	8	6	2
BOGOTA D.C.	1	1	
BOLIVAR	2	1	1
CALDAS	1	1	
CAQUETA	1	1	
CAUCA	1	1	
CESAR	1	1	
CORDOBA	6	4	2
CUNDINAMARCA	3	3	
GUAJIRA	5	3	2
MAGDALENA	5	3	2
META	1	1	
NARIÑO	5	4	1
NORTE DE SANTANDER	5	3	2
QUINDIO	3	2	1
RISARALDA	4	4	
SUCRE	5	1	4
TOLIMA	2	2	
VALLE	8	8	
Total	67	50	17

Fuente: Reporte de Proyectos del Programa de Subsidios de Vivienda en Especie FIDUBOGOTA

En el esquema público, el contratista puede realizar entregas parciales de viviendas totalmente terminadas, cuya existencia haya certificado el interventor. Para la solicitud del desembolso del 10% restante se tienen que haber entregado la totalidad de las obras, suscribir el acta de recibo material por parte de la interventoría y anexar las actas de entrega de zonas comunes, de cesión y de redes de servicios públicos domiciliarios y

planos finales. Fidubogotá tiene un plazo de 15 días para realizar los pagos, después de demostrarse el cumplimiento de requisitos.

NOTARÍAS

Las Notarías se encargan de la escrituración de vivienda, actividad relevante para la entrega formal de la vivienda y la liquidación de los contratos. Sin embargo, las notarías en los municipios pequeños no cuentan con la capacidad instalada para gestionar las escrituras y al igual que las Oficinas de Registro en el proceso de registro e inscripción generan demoras. En 2014, la demanda por el proceso de escrituración y registro se ha elevado, sobrecargando a los funcionarios de las notarías y ORIP. En ocasiones las oficinas de Registro han recibido la ayuda de funcionarios de otras ciudades por tiempo limitado, siendo esta insuficiente.

Para agilizar los trámites de escrituración, algunos constructores promotores y vendedores montan en medio magnético las escrituras siguiendo el modelo enviado por Fidubogotá para que las impriman en las notarías. Los otros escogen pagar a la notaría para que sean ellos los que monten en medio magnético las escrituras.

De todas maneras, Fidubogotá revisa exhaustivamente para que no haya modificaciones en la minuta, para ello cruza la base de datos de los hogares beneficiarios asignados que le envía Fonvivienda cada 15 días, con la información que proporciona el oferente sobre los integrantes de cada grupo familiar.

Se tiene un modelo de minuta especial para controlar el origen de los recursos cuando los hogares beneficiarios del SFVE tienen subsidio en dinero sin aplicar, generalmente de población desplazada, controlando con Fonvivienda el desembolso al constructor.

Por experiencia reportada por Fidubogotá, la información recibida contiene imprecisiones en la transcripción o en los datos de beneficiarios. Además, la información de escrituración por notarías, de pagos por oferentes y el listado de beneficiarios por Fonvivienda, se presentan sin consolidar y en diversos formatos. La desagregación de dichos datos junto con la cantidad de entidades que participan en la escrituración, causan las demoras y sobrecargas adicionales para Fidubogotá.

Con relación a los gastos notariales, de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 1537 de 2012 no se causan derechos notariales ni derechos registrales para las VIP. Sin embargo, el oferente asume el valor de las copias para proceder al registro de

las escrituras, el 50% del impuesto de registro cuando no haya exención en el Departamento (el otro 50% lo asume Fidubogotá), y la retención en la fuente.

ACOMPañAMIENTO SOCIAL

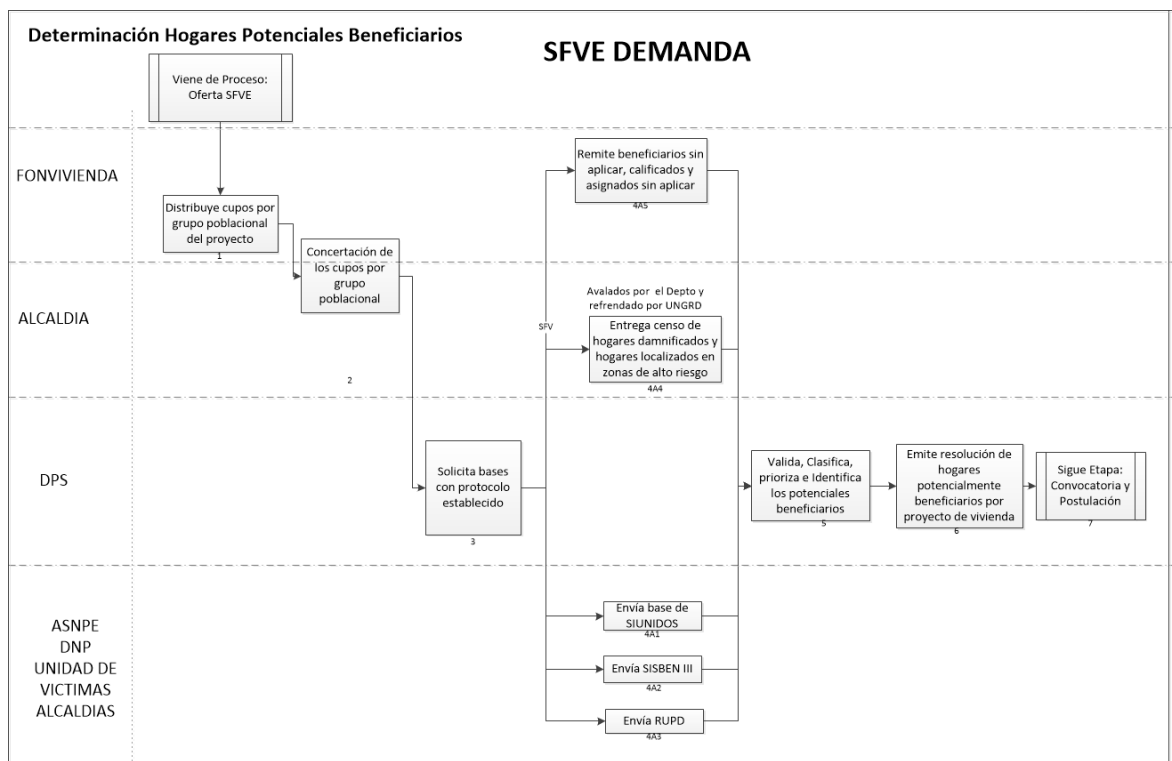
Gran parte de los constructores se interesa en el mantenimiento de sus proyectos después de la entrega y están pendientes de aspectos relacionados con el tratamiento de sus obras. El interés de los constructores en el tema, se evidencia en el Convenio entre Camacol y ANSPE '*Comunidad somos todos: viviendas, vida y vínculos*' para realizar un acompañamiento comunitario a las familias beneficiarias del programa SFVE, y que de acuerdo con el MVCT puede complementarse con la estrategia de acompañamiento social del mismo Ministerio. Asimismo es importante articular el interés de los constructores en procesos de acompañamiento social de mayor escala.

4.3 PROCESO DE DEMANDA

4.3.1 Identificación de potenciales beneficiarios

Antes de la identificación de los potenciales beneficiarios del programa, Fonvivienda y la entidad territorial suscriben un acta con la composición poblacional en cada uno de los proyectos, la cual define los porcentajes de cada tipo de población que puede ser beneficiaria del SFVE. En la siguiente figura se presenta el flujograma de este proceso.

Figura 4.17 - Flujograma Identificación de Potenciales Beneficiarios



Fuente: Reporte de Proyectos del Programa de Subsidios de Vivienda en Especie FIDUBOGOTA

DEFINICIÓN DE LA COMPOSICIÓN POBLACIONAL

De acuerdo con la Resolución 855 de 2013, el procedimiento que realiza el grupo de subsidios del MVCT para la determinación de la composición poblacional por proyectos cuenta con los siguientes pasos:

El DPS envía el número total de hogares registrados en:

- la base de datos de la población total suministrada por ANSPE (Red Unidos) por departamento y municipio en todo el país,
- la base de datos de la población total desplazada por la Unidad de Atención y Repatriación Integral a Víctimas (UARIV).

Las bases funcionan como un referente para definir la composición poblacional y deben ser actualizadas periódicamente para determinar cambios y novedades de datos en los registros de los hogares.

La entidad territorial y Fonvivienda pueden definir un tercer grupo poblacional: los hogares damnificados de desastres naturales y ubicados en zona de riesgo que no estén atendidos por otro programa del municipio (Bolsa de Fenómeno de la Niña, Programas de adaptación o reubicación). Si el municipio confirma la necesidad de incluir su población damnificada de desastres naturales en el programa SFVE, Fonvivienda solicita adicionalmente la base de datos nacional de los damnificados al DPS. Este criterio se usa, siempre y cuando el municipio haya radicado los censos ante el DPS con anterioridad⁹. Fonvivienda recibe todas las bases, las verifica y consolida la composición poblacional por proyecto en cada municipio para cada grupo poblacional.

El interés del municipio por incluir dicha población y la baja capacidad del municipio para contar con una base de información actualizada o consolidada en los censos a nivel departamental y nacional, afecta la composición poblacional desde el inicio, alteran la información sobre las necesidades reales de la población en riesgo y vulnerabilidad para conseguir una vivienda digna en territorio y dificulta la identificación de los potenciales beneficiarios, a sabiendas que la prioridad del programa SFVE es la población desplazada.

En este sentido, las CCF han reportado la existencia de población en riesgo, que ha sido excluida del programa por no encontrarse dentro la lista de potenciales beneficiarios del DPS.

Una vez se asignan los proyectos a los municipios dentro de los tres esquemas del programa SFVE, Fonvivienda define el porcentaje de participación de cada uno de los grupos poblacionales, con referencia a las bases de datos antes referidas. Este porcentaje se aplica al proyecto en coordinación con los municipios.

Si no se presenta una solicitud de cambio por parte del municipio, se concreta una fecha de reunión para elegir los criterios de la composición poblacional final por proyecto y por municipio, y firmar el Acta con la composición poblacional. Esta composición es concertada a nivel de proyecto y se informa el resultado final al DPS.

En el caso de desacuerdo entre Fonvivienda y la entidad territorial, Fonvivienda define los porcentajes finales de la composición. Según la norma establecida, Fonvivienda puede

⁹ Artículo Primero de Resolución 855 de 2013

modificar el porcentaje asignado a cada grupo poblacional en cada proyecto en cualquier tiempo y debe solicitar ampliación de los listados de potenciales beneficiarios.

En el siguiente cuadro se puede observar cómo fue la distribución nacional de los cupos por grupo poblacional y esquemas. Durante los años 2012 – 2014, los damnificados por desastres naturales les correspondieron 22% de los cupos, los desplazados el 40% y la población pobre vulnerable el 38%.

Cuadro 4.14 - Distribución poblacional según Esquema de Operación

GRUPO DE POBLACIÓN	PRIVADO	PUBLICO	CONVENIOS	TOTAL GENERAL
Desastres Naturales	21.81%	23.91%	20.68%	22.01%
Desplazados	40.32%	37.10%	43.87%	40.43%
Red Unidos	37.87%	38.99%	35.45%	37.56%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Reporte MVCT Grupo de subsidios y Resoluciones del DPS de potenciales beneficiarios. Fecha de corte Enero 2014

IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS

Una vez se define la composición poblacional por proyectos, Fonvivienda solicita oficialmente al DPS la construcción de la base de potenciales beneficiarios del programa (el acto administrativo). Teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional en cada proyecto, el DPS identifica los potenciales beneficiarios del SFVE por cada municipio según la información específica recibida por las siguientes entidades:

- ANSPE (Red Unidos);
- Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (UNARIV);
- Fonvivienda (envía la distribución por beneficiarios sin aplicar, calificados y asignados sin aplicar por el subsidio anterior);
- DNP (Sisbén 3);
- Municipios, a través de los Consejos Municipales de Gestión de Riesgos (CMGRD) y avalados por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) envían un listado de potenciales beneficiarios por área de alto riesgo y damnificados por desastres naturales.

El protocolo para la entrega de las bases de datos (2012), emitido por el DPS, define el procedimiento a seguir por cada entidad participante. En particular, el protocolo:

- Describe los requisitos y variables mínimos para la entrega de manera pertinente.

- Define que la información debe ser enviada en físico (CD, DVD), excepto la Unidad de Víctimas que, según la información del DPS, entrega la información a través un repositorio en línea.
- La información enviada por cada entidad debe ser consolidada para la totalidad del país.

El DPS recibe y actualiza periódicamente las bases de datos para la identificación de potenciales beneficiarios, dependiendo de los puntos de corte de la información en cada entidad proveedora, las cuáles envían los reportes más actualizados para su respectiva validación y cruces.

La actualización de las bases de datos en cada entidad es clave para todo el proceso del programa del SFVE, ya que es el insumo para identificar y ubicar los potenciales tanto en el momento de la postulación como en la asignación del subsidio. Por ejemplo, la actualización de base de datos de la población en situación de desplazamiento debería ajustarse a los flujos migratorios de los hogares en situación de desplazamiento, identificar la localización actual y monitorear los cambios en la conformación del hogar. En este contexto, se identifica un requerimiento esencial para la actualización recurrente de las bases de datos.

Igualmente, Fonvivienda actualiza y administra las novedades en la base de datos de asignados y calificados del subsidio anterior, para reportar los cambios al DPS.

Después de recibida la información desde las entidades responsables, el DPS oficializa y valida las bases de datos para la focalización del SFVE y construye la lista consolidada de potenciales beneficiarios, cruzando la información de cada entidad. Según la entrevista en el DPS, la información recibida a nivel nacional requiere de un esfuerzo grande para llegar a focalizar por proyecto, es decir, la focalización del programa a nivel nacional genera complejidad operativa en la identificación de los potenciales beneficiarios a nivel de proyecto.

El DPS tiene la capacidad, por su experiencia en el diseño y operación de programas sociales, de adelantar la focalización, y el proceso de cruces y validación, acciones que garantizan la transparencia en la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE. Sin embargo la debilidad se encuentra en el nivel de actualización de las bases de datos, especialmente en lo que se refiere a los datos de contacto. La validación de la información se hace tres veces, como se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.15 - Proceso de cruce de la información recibida por el DPS

PRUEBA DE VALIDACIÓN	ETAPAS DE VALIDACIÓN DE INFORMACIÓN PROCESO	RAZONES DE RECHAZO
Validación 1	Validación contra el oficio remitido	Compuesta de tres fases. En caso de fallar al menos una de tres fases de esta validación.
Validación 2	Validación frente a la base oficializada por la entidad	En caso de presentarse al menos una diferencia.
Validación 3	Validación del contenido de la base remitida, revisión de variable críticas	En caso de identificar al menos un dato vacío o información inconsistente.

Fuente: Protocolo DPS para entrega de las bases de datos (2012)

En caso del rechazo, la información recibida se devuelve de manera inmediata a la entidad responsable, la cual tiene un máximo de cinco días hábiles para realizar las correcciones necesarias. El DPS verifica la estructura del archivo, y da visto bueno si la estructura es correcta. La responsabilidad sobre la calidad de la información y la veracidad de la información es de cada una de las entidades que reportan al DPS.

Sin embargo, el protocolo permite entregar las bases de datos sin identificación de tipo de documento y número, generando problemas para la identificación y ubicación de los potenciales beneficiarios, particularmente durante la postulación.

La calidad de la información enviada puede variar; se presenta la dificultad de poca capacidad de los consejos municipales de riesgo de desastres para consolidar y emitir la base de damnificados de desastres naturales al DPS, afectando la oportunidad en el cruce de bases de datos. Esta base debe incorporar y consolidar la información de tres fuentes:

- Los censos a nivel nacional de las unidades de gestión de riesgo de desastres naturales.
- El aval del Concejo departamental o regional.
- Los censos elaborados en el Concejo Municipal.

Una vez consolidada la información de estas tres fuentes, el municipio remite la base de desastres naturales al DPS, de acuerdo al DPS y al MVCT, esta información no siempre es coherente con las otras bases a cruzar. La baja calidad y velocidad de envío de la información de damnificados de desastres naturales provoca retrasos en el proceso de identificación de potenciales beneficiarios.

El protocolo del DPS identifica los siguientes motivos más frecuentes para rechazar la información:

- Ausencia de soporte físico en el envío de la base de datos.

- Envío de la información en un formato incorrecto.
- Envío de la información por parte de una persona diferente a la cabeza de la entidad o quien lo sustituya.
- La información no viene soportada por el oficio con las especificaciones necesarias.
- Ausencia del acto administrativo que oficialice la información de cada entidad.
- El control de calidad preventivo que se realice sobre los datos y evidencie algún tipo de inconsistencia no subsanable en el proceso de postulación.
- Si el archivo de chequeo “.hash” no es entregado junto con el archivo “.csv”.
- En caso que el cálculo de valor del archivo de chequeo no genere los mismos resultados.
- Falla en al menos de uno de los mecanismos de validación.

Por mandato legal, la construcción de la base de datos de potenciales beneficiarios debe durar máximo veinte 20 días. De acuerdo con la experiencia del DPS, en el año 2014, el proceso toma realmente cuatro o cinco días.

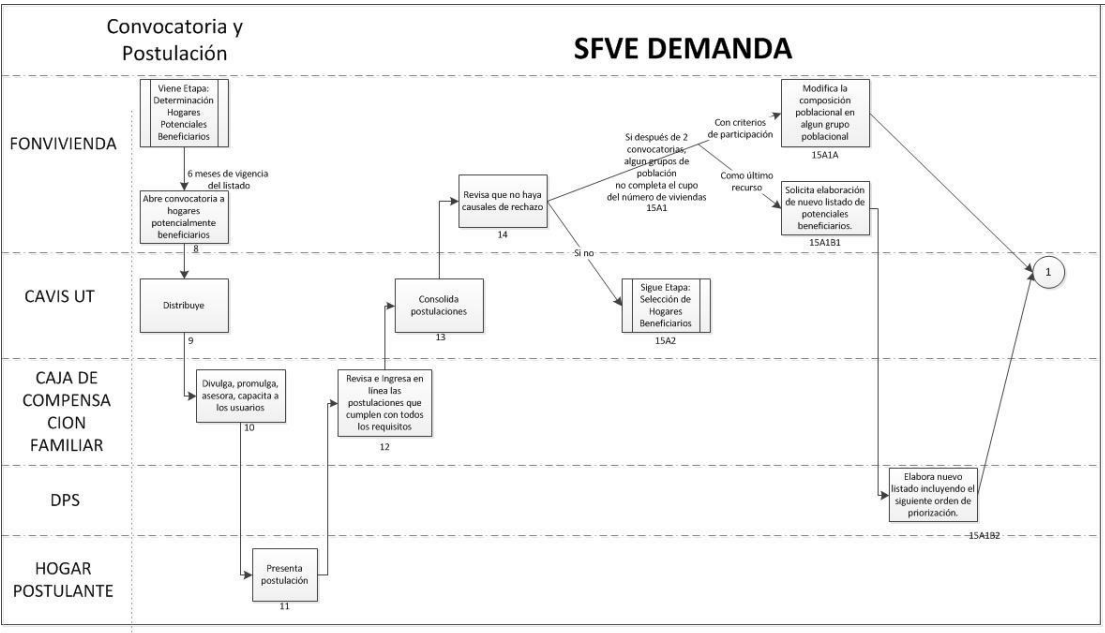
El listado preliminar contiene una relación de potenciales beneficiarios del SFVE con el 150% de cada grupo poblacional. Se mantiene ese porcentaje para asegurar que el número real de beneficiarios corresponda a los cupos en cada proyecto. Por experiencia, el DPS refiere a 30% o 35% de postulaciones que no cumplen con los requisitos durante el cruce realizado por Fonvivienda.

Con referencia a las operaciones del DPS y ANSPE, se reúne el Comité técnico conformado por las siguientes entidades: Fonvivienda, ANSPE, UARIV y la Dirección de Ingreso Social del DPS, para tomar decisiones, solicitar actualizaciones de bases de datos o resolver dificultades que se ocurren. El comité se reúne con una periodicidad mínima mensual.

Una vez se construye la base de datos de potenciales beneficiarios, el DPS emite el listado de potenciales beneficiarios y lo envía a Fonvivienda a través de un acto administrativo, en el que se establecen las fechas de apertura y cierre de las convocatorias para el proceso de postulación.

4.3.2 Convocatoria y Postulación

Figura 4.18 - Flujograma de Convocatoria y Postulación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Fonvivienda abre la convocatoria de postulación, para lo cual remite a CAVIS UT los listados de los potenciales beneficiarios del SFVE por cada uno de los proyectos y solicita el acompañamiento en la postulación. CAVIS UT consolida la información correspondiente a cada CCF, sube las bases, informando las fechas de apertura de postulación y publica las resoluciones de Fonvivienda en su página web.

DIVULGACIÓN DE CONVOCATORIAS

Generalmente, previo a que las CCF realicen el proceso de postulación dentro del plazo establecido,, informan a los hogares a través de llamadas, medios escritos, por radio o prensa local. Igualmente, cómo apoyo logístico en la divulgación, pueden participar otras entidades a través de cooperación interinstitucional, por ejemplo, las alcaldías mediante la publicación de los listados en cartelera.

El siguiente cuadro muestra la proporción de los mecanismos de difusión utilizados por las CCF. Los más utilizados fueron contacto telefónico, las carteleras de CCF, y radio y televisión local.

Cuadro 4.16 - Mecanismos de Difusión utilizados por las Cajas de Compensación

MECANISMO	PORCENTAJE DE CAJAS ENTREVISTADAS
Cartelera de la Caja	62.5%
Llamada telefónica a la lista de potenciales	87.5%
Búsqueda en dirección	37.5%
Radio, televisión local	62.5%
Periódico, revistas	25.0%
Publicación en internet	37.5%
Voz a voz	37.5%

Fuente: Entrevistas a Cajas de Compensación. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI.

En el siguiente cuadro se observa el mecanismo de divulgación de las convocatorias frente a los potenciales beneficiarios por el mecanismo de selección. Los más utilizados fueron contacto telefónico por parte de una entidad, contacto personal, y con una menor frecuencia las carteleras o avisos en instituciones, periódico o diarios, tanto a los hogares de tratamiento por selección directa como por sorteo.

Cuadro 4.17 - Mecanismos de Difusión de convocatorias por hogar

PORCENTAJE DE HOGARES POR MEDIO DE COMUNICACIÓN	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
Carteleras o avisos en instituciones	8,3 (0,60)	3,9 (0,40)	6,8 (0,40)
Publicación en el diario oficial	0,5 (0,20)	0,2 (0,10)	0,4 (0,10)
Periódico o diario	3,7 (0,30)	2,7 (0,30)	3,4 (0,20)
Publicación en internet (página web)	1,1 (0,20)	0 0,00	0,7 (0,20)
Recibió una correspondencia	2,3 (0,30)	1,5 (0,20)	2 (0,20)
Contacto telefónico por parte de una entidad	65,2 (1,00)	54,6 (1,00)	61,7 (0,70)
Contacto personal ¿Quién? _____	15,6 (0,80)	33,3 (0,90)	21,4 (0,60)
Otro ¿Cuál? _____	3,4 (0,40)	3,8 (0,40)	3,5 (0,30)

Fuente: Encuesta a hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Como la mayor parte de los beneficiarios del programa SFVE son hogares en condiciones de inseguridad, llamarlos, hacer avisos o buscarlos puede ponerlos en peligro, de acuerdo con CAVIS UT, la cooperación interinstitucional se promueve para asegurar los datos personales confidenciales de los potenciales beneficiarios desplazados, cuando no se pueden publicar los nombres con las cédulas en lugares visibles de los municipios.

Por su experiencia, las CCF se han articulado con los puntos de contacto de sus mismas, personerías, Defensoría del pueblo, y UARIV quienes pueden contactar a los potenciales beneficiarios personalmente a través de su trabajo en campo, o a través de los cogestores de ANSPE quienes han realizado monitoreo y acompañamiento social con hogares vulnerables durante las últimas vigencias. A veces, los cogestores de ANSPE apoyan la búsqueda de las familias preseleccionadas por el DPS con el fin de estimular la postulación. De acuerdo con la operación de ANSPE en el territorio, cada cogestor tiene un promedio de 140-160 familias a cargo.

El siguiente cuadro muestra la participación de distintas entidades para divulgar la información de postulación. En la mayoría de casos, los hogares refieren particularmente a dos entidades: entidad financiera que le prestó y los cogestores de ANSPE.

Caso del proyecto Ciudadela de La Madrid, Villavicencio

El tamaño grande del listado (101321 viviendas) excedió la capacidad de la CCF COFREM y los cogestores de ANSPE para buscar toda la gente en el tiempo establecido en la convocatoria.

ANSPE envió un mensaje de texto a todos sus beneficiarios en el territorio.

Al divulgar la información sin acompañamiento o socialización del proceso, el resultado fue que llegó demasiada gente con interés a postularse, y no sólo los preseleccionados por el DPS generando una situación compleja de descontento social.

(Fuente: COFREM, ANSPE, CAVIS UT)

Cuadro 4.18 - Participación de entidades en la divulgación

ENTIDAD QUE INFORMA LA CONVOCATORIA	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
Fonvivienda	2 (0,30)	0,3 (0,10)	1,5 (0,20)
Fondo Nacional del ahorro	0,7 (0,20)	0,2 (0,10)	0,5 (0,10)
Caja de compensación familiar	45,7 (1,10)	11,9 (0,70)	34 (0,80)

ENTIDAD QUE INFORMA LA CONVOCATORIA	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
Banco u otra entidad que le prestó para	0,1 (0,10)	0 0,00	0 0,00
Alcaldía o entidad municipal y/o fondo	5,1 (0,50)	4,4 (0,40)	4,9 (0,40)
Unidad de víctimas	0,3 (0,10)	0,9 (0,20)	0,5 (0,10)
DPS (antiguo acción social / red de sol	3 (0,40)	7 (0,50)	4,4 (0,30)
Gobernación, cabildo o grupo indígena	0 0,00	0 0,00	0 0,00
Organizaciones populares de vivienda (O	0,2 (0,10)	0 0,00	0,1 (0,10)
Asociación de desplazados (OPD)	0,9 (0,20)	0,1 (0,10)	0,7 (0,20)
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	0 0,00	0 0,00	0 0,00
Empresa constructora	0,9 (0,30)	0,2 (0,10)	0,7 (0,20)
Oficina de Registro de Instrumentos Púb	0 0,00	0 0,00	0 0,00
Otra empresa privada	0 0,00	0,1 (0,10)	0 0,00
Junta de acción comunal	0,3 (0,10)	0,2 (0,10)	0,2 (0,10)
Organizaciones religiosas, iglesia	0,1 (0,10)	0 0,00	0,1 0,00
Personerías	0,1 (0,10)	0 0,00	0,1 (0,10)
Familiar, vecino, amigo	2,2 (0,40)	1,1 (0,20)	1,9 (0,20)
Un político o un grupo o partido político	0,1 (0,10)	0,1 (0,10)	0,1 0,00
Otra persona particular	0,7 (0,20)	0,3 (0,10)	0,5 (0,10)
Notaría	1,5	2,4	1,8

ENTIDAD QUE INFORMA LA CONVOCATORIA	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
	(0,30)	(0,30)	(0,20)
Cogestores de la RED JUNTOS o UNIDOS	33,8	69,2	46
	(1,00)	(0,90)	(0,70)
No sabe/ No responde	0,6	0,6	0,6
	(0,20)	(0,20)	(0,10)
Otro Cual	1,7	0,9	1,4
	(0,30)	(0,20)	(0,20)

Fuente: Encuesta a hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Sin embargo, se observa una falta de capacidad para brindar el acompañamiento social en la postulación. En la parte operativa, se necesita encontrar a los hogares, explicarles el proceso del programa y el mecanismo de preselección utilizado por el DPS, y buscar soluciones para obtener todos los requisitos en el tiempo limitado. El acompañamiento social podría prevenir las situaciones de altas o falsas expectativas en los hogares que no hayan sido seleccionados por el DPS, e igualmente, puede evitar la ocurrencia de situaciones violentas y complejas como han sido reportado en el caso de Villavicencio en Abril 2014.

POSTULACIÓN EN LÍNEA

Cada CCF debe adelantar la logística en la postulación: contacta y capacita los potenciales beneficiarios, arregla el sitio de atención en cooperación con el municipio, asegura la disponibilidad de equipamiento, servicios básicos y el internet para la postulación en línea para la totalidad de aspirantes definida en el listado por el DPS. En general, los municipios apoyan con la localización de los hogares, especialmente cuando se trata de damnificados por desastres naturales y desplazados, con la provisión de Internet, y con un lugar para la atención masiva de público (cómo una escuela o un salón de la cultura) en el momento de la postulación.

Durante la postulación en línea, los funcionarios de CCF verifican y revisan los requisitos de cada hogar aspirante. Las CCF deben informar a Fonvivienda a través de CAVIS UT, el cumplimiento en la ubicación de los hogares de manera directa. Luego, CAVIS UT consolida las postulaciones por cada proyecto. Cuando se reporta problemas de conectividad por el deficiente acceso a internet, que no permite realizar las postulaciones en línea, la CCF tiene que diligenciar los formularios en físico y enviarlas a CAVIS UT para actualizar posteriormente el sistema en línea.

De acuerdo a las CCF, se pueden presentar las siguientes barreras de acceso a las convocatorias:

- Dificultades para obtener los documentos requeridos sobre la conformación del hogar.
- Tiempo limitado para buscar a la gente y conseguir todos los requisitos.
- El impedimento procedimental por la recomposición familiar de los asignados y calificados del SFV, afectando así la priorización poblacional del proyecto.
- Las reclamaciones de los postulantes que no pueden resolver antes del cierre de las convocatorias.
- Cuando se buscan soluciones para obtener la documentación de la conformación del hogar durante la postulación (certificado de convivencia, unión marital, cambio de mayor de edad), se necesita una respuesta rápida y exigente de las respectivas entidades públicas, cómo la Registraduría, notarías, Defensoría del Pueblo, entre otras. Según manifiestan las CCF, la falta de una colaboración adecuada puede complicar la postulación e impide que sea rápida y exitosa.

El siguiente cuadro indica el número de convocatorias abiertas a Enero 2014, mostrando que hay demasiadas convocatorias por proyecto, con corta duración promedio.

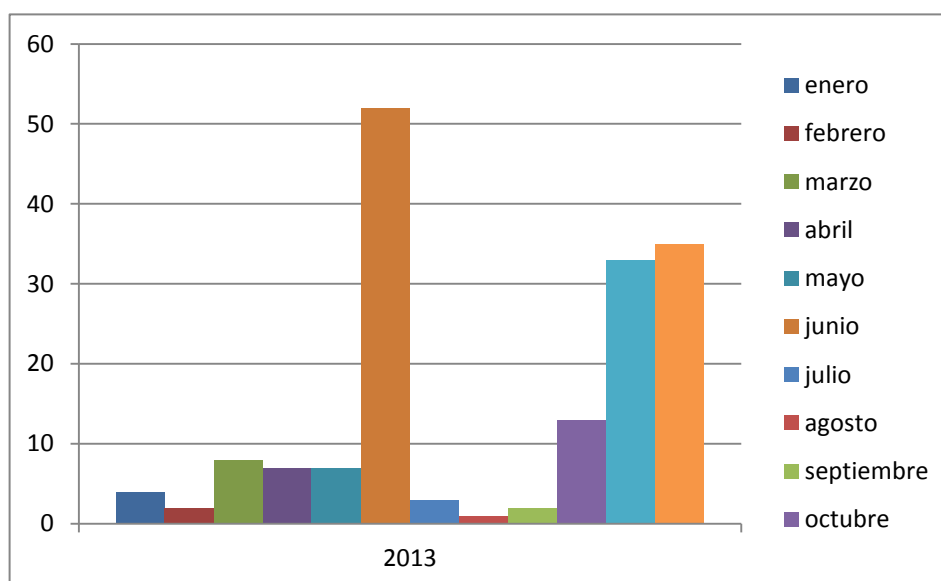
Cuadro 4.19 - Número de convocatorias de postulación abiertas por proyecto

	PRIVADO	PUBLICO	CONVENIOS
Total proyectos	67	88	152
Numero de convocatorias	208	5	57
Promedio de Convocatorias por proyecto	3.2	1.6*	2.0
Promedio de días.	13,6	13,3	11,9

Fuente: Resoluciones de Fonvivienda de Apertura de Convocatorias de postulación de SFVE. *Con datos de solo dos proyectos Fecha de corte Enero 2014

El siguiente cuadro muestra la distribución del número mensual de convocatorias por proyectos en el esquema privado y por convenios en el año 2013. En algunos meses, se presentan altos picos de trabajo, resultando una mayor carga administrativa. El cuadro indica la necesidad de una mejor planeación de las convocatorias y su desagregación por actividades en el tiempo.

Figura 4.19 - Número de convocatorias en 2013



Fuente: Resoluciones de Fonvivienda de Apertura de Convocatorias de postulación de SFVE. Solo incluye Esquema privado y Convenios. Fecha de corte Enero 2014

En el caso que exista la necesidad de ampliar las convocatorias, se abre una adicional. Por esta razón y de acuerdo al MVCT, las CCF deben ampliar su capacidad en cuanto a planta de personal que atiende las convocatorias para responder al total de postulaciones en distintos municipios dentro de los 15 días hábiles a partir de la apertura de la convocatoria ampliada, como se define en el cronograma.

Con la referencia a las entrevistas realizadas, se puede afirmar que la ampliación de capacidad de personal se justifica por los siguientes motivos:

- Por la dificultad de la localización de los hogares,
- Porque se presenta un porcentaje muy pequeño con relación al porcentaje de habilitados, debido a los términos restrictivos en tiempo para garantizar una postulación suficiente.
- Porque se presentan otras convocatorias en otros municipios al mismo tiempo, donde los postulantes puedan escoger una ciudad o localidad de su preferencia.

La simultaneidad de convocatorias, causa un traslape de postulaciones: los hogares en los distintos listados de potenciales beneficiarios pueden postularse en más de una convocatoria abierta al mismo tiempo en su municipio. Por ejemplo, ese caso fue reportado por CAVIS UT en la ciudad de Medellín. Los potenciales beneficiarios prefirieron un proyecto mejor ubicado que otro, y se postularon primero a este proyecto.

Otras convocatorias van quedando en espera a que se postulen los hogares potenciales, resultando en rezagos en postulación en unos proyectos, y sobredemanda en otros.

Sabiendo de antemano el cupo de viviendas que se requiere asignar, se observa dificultades para asignar el 100% de las viviendas disponibles. En los departamentos más grandes se observa con claridad dificultad para encontrar los beneficiarios, tales como Antioquia, con solo 51.4% de viviendas asignadas, Bogotá con 44.6%. Otros departamentos como Guajira, Córdoba, y Caquetá también reflejan esta dificultad.

Cuadro 4.20 - Porcentaje de viviendas asignadas

DEPARTAMENTO	TOTAL VIVIENDAS	ASIGNADAS	PORCENTAJE ASIGNADAS/TOTAL VIVIENDAS
ANTIOQUIA	5235	2692	51.4%
ATLANTICO	7612	6091	80.0%
BOGOTA	350	156	44.6%
BOLIVAR	3396	3300	97.2%
BOYACA	792	615	77.7%
CALDAS	240	239	99.6%
CAQUETA	160	54	33.8%
CAUCA	1644	1179	71.7%
CESAR	1900	1898	99.9%
CHOCO	300	178	59.3%
CORDOBA	5795	3226	55.7%
CUNDINAMARCA	3768	2724	72.3%
LA GUAJIRA	1986	1166	58.7%
MAGDALENA	5553	3024	54.5%
META	296	173	58.4%
NARIÑO	2348	1906	81.2%
NORTE DE SANTANDER	2694	2282	84.7%
QUINDIO	193	202	104.7%
RISARALDA	1815	988	54.4%
SUCRE	3080	2102	68.2%
TOLIMA	201	191	95.0%
VALLE DEL CAUCA	6622	6200	93.6%
Total general	55980	40586	72.5%

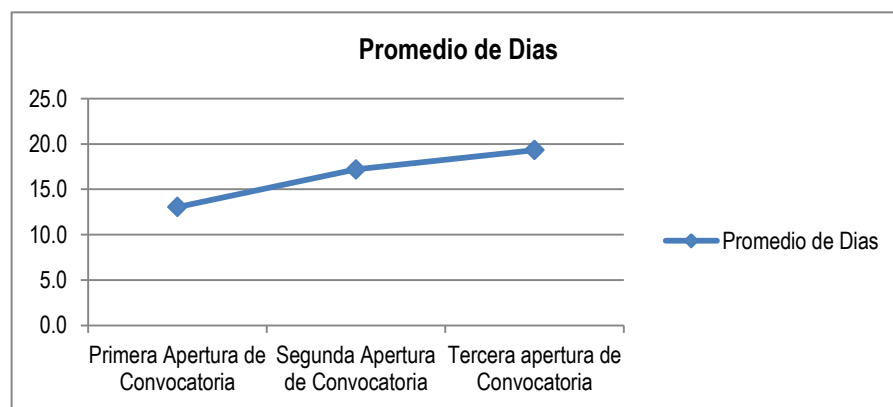
Fuente: DPS Reporte de Viviendas Asignadas

En el caso de presentar dos aperturas de la misma convocatoria a razón de postulaciones incompletas, el Decreto 2164 de 2013 establece que Fonvivienda puede solicitar al DPS

un nuevo escalón de hogares potenciales beneficiarios o cambiar la composición poblacional del proyecto. Según el DPS, no se cambia el listado anterior, simplemente se adicionan nuevos hogares, para no quitar el derecho a la gente que se postuló con éxito durante la primera o segunda convocatoria abierta.

La siguiente figura muestra la duración de la convocatoria y tiempo promedio por cada apertura en 2013, en la cual existe una tendencia clara a incrementar la duración respectiva.

Figura 4.20 - Duración de la convocatoria de postulación



Fuente: Resoluciones de Fonvivienda de Apertura de Convocatorias de postulación de SFVE. Fecha de corte Enero 2014

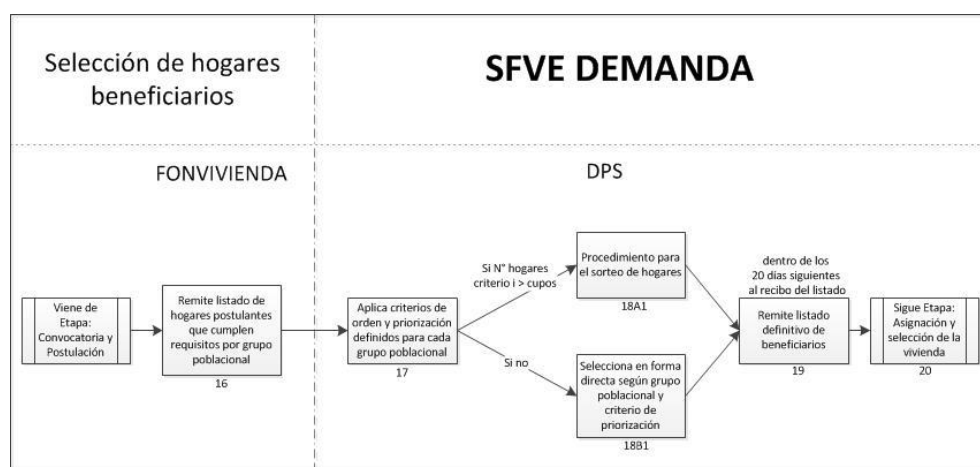
Una vez se amplía una convocatoria, CAVIS UT actualiza la información con Fonvivienda, que manda las actualizaciones en un plazo máximo de diez días hábiles, alimenta las actualizaciones de correspondencia una o dos veces al día en su página web y se comunica con las 43 CCF, por correo electrónico, vía telefónica y por la página web, la cual funciona también como una plataforma educativa para la capacitación de las CCF. Esto garantiza que Fonvivienda tiene acceso a la información en línea y en tiempo real.

Fonvivienda formaliza el cierre y entrega de las postulaciones, emitiendo el Acta de Consolidación de la información. El acta está soportada por una comunicación que envía cada CCF y con la expedición de un certificado de su auditor, que contiene un resumen de su postulación, el número de hogares postulados por proyecto y el número de miembros de esos hogares postulados. En caso de contar con restricciones de tiempo, o hayan convocatorias simultáneas o de gran tamaño, se presenta el problema que el auditor interno de CCF no alcanza a revisar los documentos a tiempo. Toda la información se resume en la página web de CAVIS UT y está disponible en línea.

El tiempo entre el cierre de la convocatoria y la firma del Acta de Consolidación entre CAVIS UT y Fonvivienda puede demorarse entre 3 y 15 días hábiles, dependiendo de varios factores. Además de la disponibilidad del auditor, se observan demoras en otras actividades de la CCF durante la operación del programa como es la poca claridad en las correcciones o novedades que se dan en el transcurso de la convocatoria. Una vez se firma el acta de consolidación, se inicia el proceso de sistematización (validaciones y cruces) a cargo del Fonvivienda.

4.3.3 Selección de beneficiarios del programa SFVE

Figura 4.21 - Flujograma selección de beneficiarios



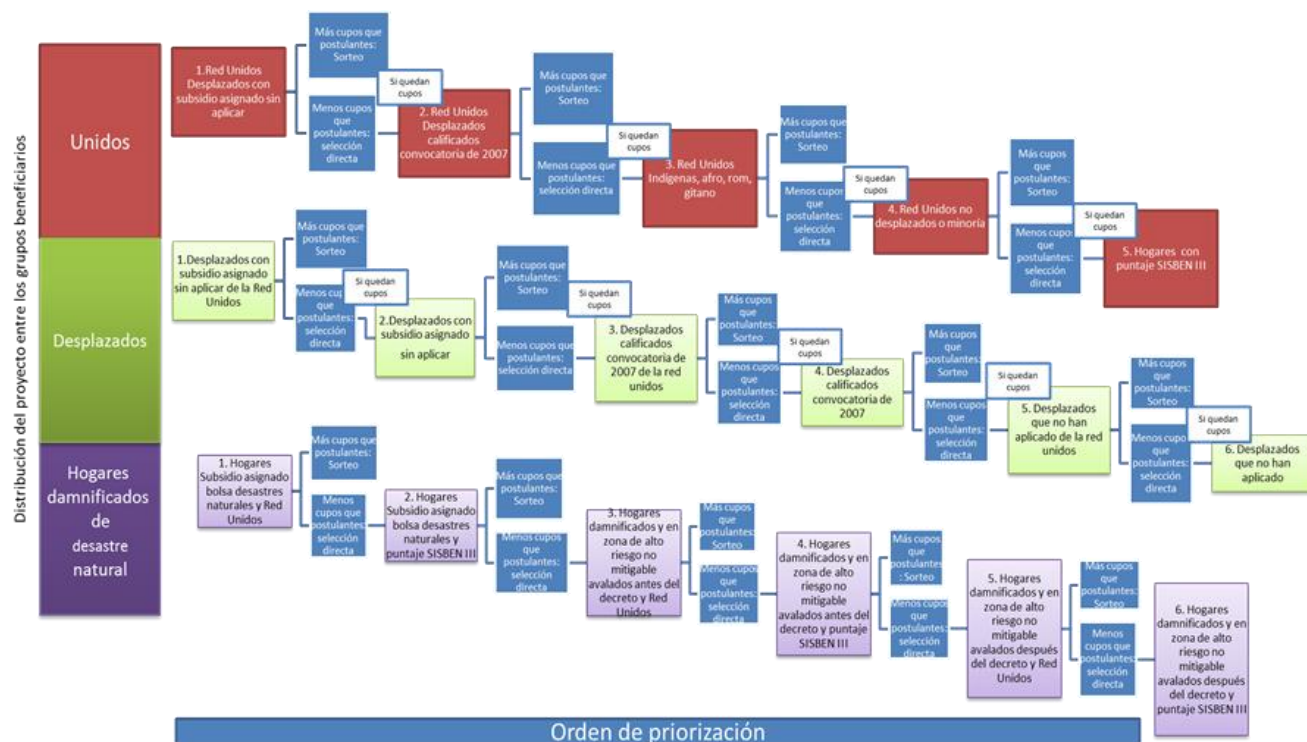
Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Fonvivienda realiza el cruce de postulación para la asignación del SFVE, con cada uno de los miembros mayores de edad de los hogares aspirantes, con el fin de establecer que a ninguno de los integrantes de dichas familias se les haya otorgado anteriormente el subsidio de vivienda, que no aparezcan con propiedades a su nombre, y que no hayan cometido delitos contra menores de edad.

Después del cruce, Fonvivienda clasifica los potenciales beneficiarios quienes cumplen los requisitos por cada proyecto y envía al DPS un listado de los aspirantes para ser beneficiarios del SFVE. Con base en esta lista, el DPS hace la priorización en postulación. Dentro de cada grupo objetivo (Red Unidos, Desplazados, Desastres Naturales) se estableció un número de criterios de priorización, inicialmente detallados en el Decreto 1921 de 2012, a saber: cinco para población de la Red Unidos y seis para población en situación de desplazamiento y damnificados por desastres naturales y localizados en zonas de alto riesgo. Para esta priorización se plantea que para asignar los cupos en cada grupo

de población, se comienza asignando órdenes de prelación. Si en estos órdenes existen más postulantes que cupos, se asigna mediante un sorteo. Si hay menos postulantes que cupos, se asignan por selección directa. Si todavía sobran cupos, se aplica el mismo procedimiento para los siguientes órdenes de prioridad. La siguiente figura visualiza el mecanismo de priorización.

Figura 4.22 - Mecanismo de priorización por grupo poblacional



Fuente: Elaboración Propia. UT Econometría S.A Fedesarrollo SEI

Este proceso, reglamentado en el artículo 8 del decreto 1921 de 2012, fue modificado por el artículo 15 del Decreto 2164 de 2013 en tres aspectos: incluir los criterios de priorización adicionales, delimitar el plazo de la selección por parte del DPS (20 días) y añadir un párrafo que permite al DPS asignar un cupo adicional del 5 % mediante sorteo con el fin de conformar una lista de espera que permita reemplazar hogares que se rechacen en etapas posteriores.

El cuadro siguiente indica la distribución de potenciales beneficiarios por grupo poblacional en los años 2012 – 2014. Refleja la priorización del programa SFVE, con un 74 % para la población en situación de desplazamiento que se encuentran en situación de pobreza extrema.

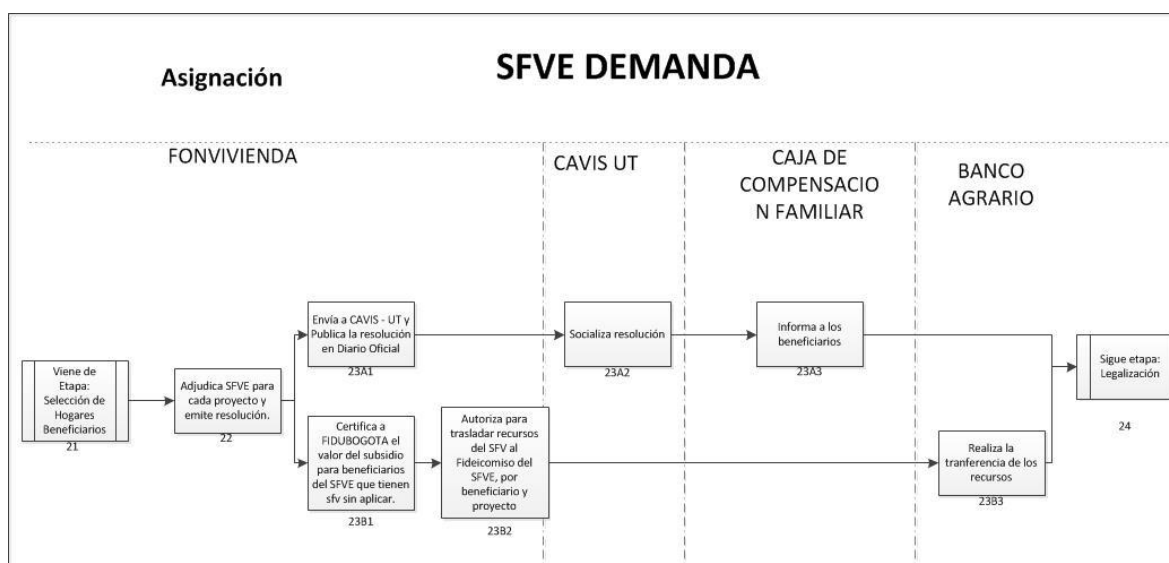
Cuadro 4.21- Distribución de potenciales beneficiarios

GRUPO DE POBLACIÓN	POTENCIALES BENEFICIARIOS	
	NÚMERO	DISTRIBUCIÓN
DESASTRES	4,161	1.6%
DESASTRES - UNIDOS	4,385	1.7%
DESPLAZADOS	36,390	14.0%
DESPLAZADOS - UNIDOS	192,350	74.1%
UNIDOS NO DESPLAZADOS	22,425	8.6%
TOTAL	259,711	100.0%

Fuente: Selección de Potenciales Beneficiarios DPS

4.3.4 Asignación

Figura 4.23 - Flujograma de asignación



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

De acuerdo con la priorización en postulación, el DPS es responsable de remitir el listado definitivo de hogares beneficiarios seleccionados a Fonvivienda. Debe hacerlo dentro de los 20 días siguientes al recibo del listado enviado por Fonvivienda¹⁰. En el proceso de la

¹⁰ Los beneficiarios del SFV otorgados por el Gobierno Nacional mantendrán los valores de las variables de habitabilidad obtenidos de la encuesta del SIBSEN 3 que tenían al momento de la asignación del subsidio, durante los diez (10) años siguientes al registro de la adquisición de la vivienda en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1537 de 2012, Capítulo 2, Artículo 16).

asignación directa no existen las cartas de asignación. En este marco, las etapas en la asignación o selección directa por Fonvivienda son las siguientes:

- Asignación del subsidio a los beneficiarios seleccionados por el DPS.
- Emisión de las resoluciones de selección directa (Diario Oficial).
- Entrega de la base de datos de asignados a CAVIS UT.
- Comunicación de la resolución de selección directa a Fidubogotá que administra los recursos al Patrimonio Autónomo Derivado (PAD).

El DPS publica las resoluciones del listado definitivo de hogares beneficiarios en su página web tanto por selección directa como por sorteo. Con la entrega de la lista final de seleccionados y asignados, CAVIS UT socializa las resoluciones a las CCF y estas deben informar a los hogares sobre la asignación del subsidio.

El siguiente cuadro muestra la participación de entidades para informar los hogares seleccionados sobre la asignación de subsidio. Por la gran mayoría de casos, los hogares refieren a ANSPE y las CCF.

Cuadro 4.22 - Participación de entidades en la asignación

ENTIDAD CON LA QUE SE HA RELACIONADO EN LA ASIGNACIÓN	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
Caja de compensación	82.38 (0.88)	73.73 (1.09)	78.38 (0.69)
Alcaldía	28.11 (1.03)	27.18 (1.10)	27.68 (0.75)
Red Unidos (ANSPE)	60.34 (1.12)	86.32 (0.85)	72.37 (0.75)
Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	32.44 (1.08)	41.48 (1.22)	36.63 (0.81)
Ministerio de Vivienda –Fonvivienda	30.96 (1.06)	34.76 (1.18)	32.72 (0.79)
Otros (constructores)	4.43 (0.47)	2.63 (0.40)	3.60 (0.31)

Fuente: Encuesta a hogares. UT. Econometria-Fedesarrollo-SEI

ASIGNACIÓN POR SORTEO

Cuando el número de beneficiarios seleccionados por el DPS supera el número de unidades de vivienda a entregar en el respectivo proyecto, se debe realizar un sorteo para

seleccionar los beneficiarios del SFVE en un número igual a las unidades del respectivo proyecto. El DPS lidera la asignación por sorteo y:

- Levanta el acta del sorteo.
- Elabora y remite la resolución en la cual consta la relación de los posibles beneficiarios del SFVE por cada proyecto.

Con base en la resolución de selección por sorteo expedida por el DPS y en presencia de los beneficiarios, se realiza un acto de Sorteo de Nomenclatura para la asignación de la unidad de vivienda a cada familia.

Cómo establece el artículo 12 del decreto 2164 del 2013, Fonvivienda facilita el proceso para realizar un acto público del sorteo de nomenclatura en presencia del DPS, del personero, del alcalde, del director del Fonvivienda o su delegado, y de los hogares. Las direcciones regionales del DPS apoyan con la coordinación y la logística.

Se busca un sitio donde se puedan ubicar cómodamente los hogares que van a participar, asegurando la provisión de hidratación, el alquiler de las sillas y del sonido. La logística está a cargo de las CCF, el oferente y el municipio. Particularmente, el oferente aporta los recursos cuando las alcaldías y las CCF tienen recursos escasos.

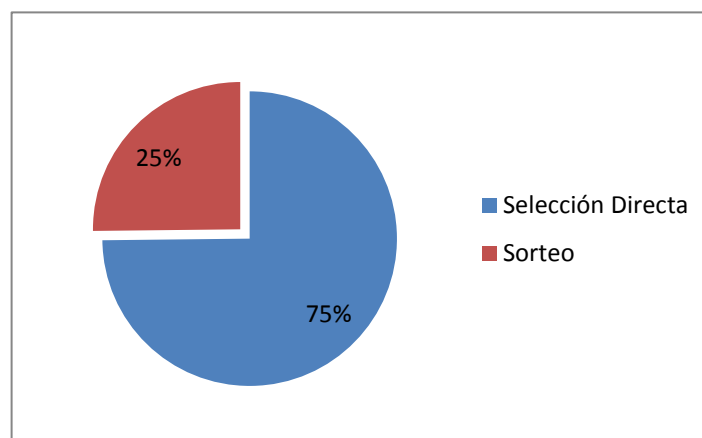
Durante la jornada de nomenclatura, deben participar los hogares incluidos en la resolución de selección por sorteo, para que algún miembro elija aleatoriamente la nomenclatura de la vivienda a escriturar. En caso que los hogares seleccionados por sorteo no asistan al proceso, en presencia de los testigos al final del sorteo se saca la nomenclatura para ellos. De acuerdo con el MVCT, a partir de octubre de 2013, la norma establece la obligación de suscribir un acta que firman los testigos para asegurar la transparencia en el proceso.

La publicidad del sorteo se hace a través de los mismos medios y entidades que en la postulación, por ejemplo radio y la prensa local. Para contactar los hogares asignados por sorteo, participan las CCF, el oferente, el municipio, la personería, los cogestores de ANSPE, entre otros.

DISTRIBUCIÓN DE ASIGNACIÓN DIRECTA Y DEL SORTEO

La Ley 1537 de 2012 define la proporción del 70 % para asignación directa y 30 % para sorteo. El siguiente cuadro muestra la distribución real en el año 2013, identificando el crecimiento del porcentaje a favor de la selección directa.

Figura 4.24 - Distribución por tipo de Selección



Fuente: DPS Selección de Potenciales Beneficiarios.

De acuerdo al MVCT, el énfasis en la asignación directa es el alto número de hogares desplazados con subsidio asignado en dinero sin aplicar, teniendo la carta de asignación de SFV desde el 2007 o algunos casos desde el 2004: *“Dando un dato aproximado, el número supera más o menos 60.000 hogares de todo el país los cuales están esperando que existiera la posibilidad de recursos para ser asignados al subsidio del SFVE”*.

En este marco, la norma pone énfasis en la asignación de los recursos para garantizar la vivienda digna a la población desplazada, la cual tiene prioridad en la selección directa. En los primeros renglones de priorización por el DPS, se encuentra un hogar desplazado asignado con subsidio sin aplicar, en el segundo renglón, un hogar desplazado calificado. Por lo general, estos hogares desplazados cumplen las dos condiciones para ser beneficiarios del programa SFVE: se encuentran en las base de datos RUV y Red Unidos.

En el siguiente cuadro se observa la distribución de los asignados por grupo poblacional en el año 2013, mostrando la redistribución de cupos para la asignación completa, causando el crecimiento del número de asignaciones por Red Unidos y los afectados por desastres naturales.

Cuadro 4.23 - Distribución de los asignados frente a los potenciales beneficiarios

GRUPO POBLACIONAL	POTENCIALES BENEFICIARIOS		ASIGNADOS		ASIGNADOS/POTENCIALES
	NÚMERO	DISTRIBUCIÓN	NÚMERO	DISTRIBUCIÓN	
Desplazados (incluye desplazados Unidos)	228,740	88.1%	18,822	74.9%	8.2%
Unidos	22,425	8.6%	4,537	18.1%	20.2%

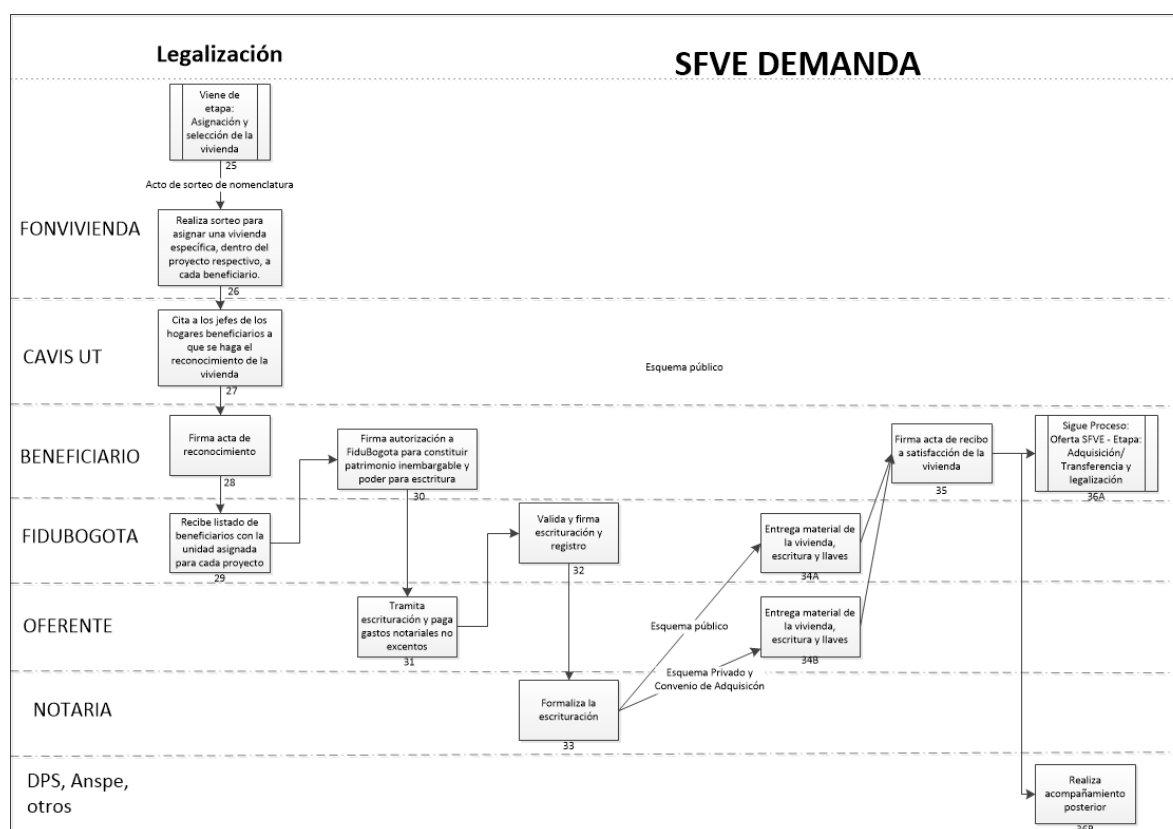
GRUPO POBLACIONAL	POTENCIALES BENEFICIARIOS		ASIGNADOS		ASIGNADOS/POTENCIALES
	NÚMERO	DISTRIBUCIÓN	NÚMERO	DISTRIBUCIÓN	
Desastres	8,546	3.3%	1,776	7.1%	20.8%
Total	259711	100.0%	25135	100.0%	

Fuente: DPS Selección de Potenciales Beneficiarios y Fonvivienda

En el caso de beneficiarios del SFVE con subsidio anterior sin aplicar, Fonvivienda informa a la Fidubogotá, mediante comunicación escrita, el valor de los subsidios para trasladar recursos del SFV del beneficiario al Fideicomiso del proyecto, y certifica la movilización de dichos recursos al PAD el día hábil siguiente a la expedición de la resolución de asignación de cada proyecto. Igualmente, Fonvivienda solicita el Banco Agrario realizar la transferencia de los recursos de las cuentas CAP a Fidubogotá.

4.3.5 Legalización y Entrega

Figura 4.25 - Flujograma de legalización



Fuente: UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Para la legalización de la vivienda del beneficiario se aplican los siguientes pasos, iguales en todos los tres esquemas del programa SFVE:

- Fidubogotá manda la lista de escrituración a CAVIS UT.
- CAVIS UT, a través de las CCF, cita a los jefes de los hogares beneficiarios para que se realice el reconocimiento de la vivienda y se firma la respectiva Acta.
- Después de la firma del Acta de Reconocimiento, CAVIS UT, a través de las CCF, envía las minutas a las notaria para la escrituración. Igualmente, envía las Actas de Reconocimiento firmadas al oferente.
- Además de la firma del Acta de Reconocimiento, el beneficiario debe constituir sobre los inmuebles que reciba, el Patrimonio familiar inembargable por el valor del respectivo inmueble. La calidad del inmueble debe ser acreditada ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Los siguientes pasos dependen del esquema del programa SFVE. En los esquemas privados y por convenio, el beneficiario otorga el poder a Fidubogotá para la constitución del Patrimonio familiar y la carta de aceptación de la compra que se hace a su favor. En el esquema público solamente se firma el Acta de Reconocimiento, debido a que la escrituración la hace directamente Fidubogotá con el beneficiario.

En los esquemas privado y por convenio, se ha complejizado el acto de la firma del poder; Fidubogotá ha reportado casos, de no asistencia de beneficiarios para firmarle la autorización para que tramite la escritura por él. Esa inasistencia influye en la acumulación de viviendas pendientes de legalizar bajo esos esquemas.

En caso del sorteo de nomenclatura, el mismo día se firma el Acta de Reconocimiento y el poder a Fidubogotá. Por lo general, el lugar donde se realiza el sorteo se busca cerca al proyecto, o en caso contrario, se disponen de buses para que los hogares conozcan las viviendas que van a recibir. Una vez se haya realizado el sorteo, Fonvivienda envía a Fidubogotá el listado total de los beneficiarios con las unidades asignadas por cada proyecto para continuar con el proceso de escrituración.

Con referencia a Fidubogotá, se han observado la presencia de imprecisiones menores de ortografía y digitación en la base de beneficiarios. Esta inconsistencia de datos afecta y demora el proceso de escrituración.

Cuando el oferente tramita la escrituración y paga gastos notariales, Fidubogotá valida y firma la escritura y las envía para el registro e inscripción de cada una de las viviendas. La notaría seleccionada por el oferente formaliza la escrituración. La ley 1537 de 2012

establece la exención de pago de derechos notariales y de derechos registrales en favor del hogar beneficiario.

El beneficiario recibe materialmente la vivienda, llaves y escrituras del oferente en los esquemas privados y por convenio de adquisición. En el esquema público, el Acto de Entrega está a cargo de Fidubogotá que se relaciona directamente con los beneficiarios, ubicándolos para la firma de escritura, entrega de vivienda, llaves y el manual donde se le informa sus derechos y deberes sobre la vivienda. La CCF o el oferente entregan el manual de responsabilidades de los propietarios o el manual del usuario. Finalmente, el beneficiario firma un acta de recibo a satisfacción de la vivienda.

Cuando se reportan las renunciaciones del subsidio por el beneficiario, la unidad asignada a él se transfiere a otro beneficiario quien no haya sido seleccionado en el primer plazo. Según CAVIS UT, las razones de renunciaciones son la localización del proyecto, y tipo o tamaño de la vivienda.

El siguiente cuadro muestra el número total de asignados y legalizados por el tiempo promedio (días) entre dichas fases, observando por año y por tipo de asignación en el año 2013.

Ejemplo de legalización del proyecto Lorenzo Morales en Valledupar

El proyecto en esquema público, está en el marco de la escrituración. Los pasos de legalización son siguientes:

Los documentos se protocolizan dentro de la escritura, el inicio para trámite de la escrituración.

El oferente, la CCF y la notaria empiezan toda la coordinación. Al acta de reconocimiento está a cargo de la CCF.

La notaria está en el sitio para hacer la autenticación de los poderes y recoge toda la documentación, la revisa y se inicia el proceso de escrituración.

Previamente, el oferente ha firmado la promesa de compraventa con la Fidubogotá para el patrimonio autónomo derivado y el oferente ha entregado la minuta a la notaria del pueblo para que inicie el proceso de escrituración, la minuta ha sido concertada entre el oferente y la Fidubogotá. En este momento, los documentos entregados deben tener revisados y concertados por la notaria. Por lo general, la escritura pública se entrega en acto público.

Cuadro 4.24 - Proceso de legalización del subsidio por número de días promedios

Porcentaje legalizados/asignados	Tiempo entre asignación y diligencia de reconocimiento	Tiempo diligencia de reconocimiento y escrituración	Tiempo entre la asignación y la entrega de la vivienda
24.90%	12.7	20.2	26.2

Fuente: Base de Datos de Escrituración y DPS Selección de Potenciales Beneficiarios Solo con datos de esquema privado

4.3.6 Acompañamiento social

El proceso de acompañamiento social, liderado por el MVCT y destinado para las nuevas comunidades creadas a partir de la ejecución del programa SFVE en todo el país, busca apoyar a las familias beneficiarias en distintos temas. En la Ley 1537 de 2012, se define la necesidad del acompañamiento en aspectos relacionados con temas de convivencia y el cuidado de las viviendas y las áreas comunes dentro los proyectos del SFVE. Al respecto de la norma y la experiencia del grupo de acompañamiento social, se priorizan tres temas claves para desarrollar a través del acompañamiento social: convivencia, seguridad y mantenimiento.

En este sentido, en el año 2013 inició la estrategia del acompañamiento social para beneficiarios durante toda la operación del programa SFVE, desde la identificación hasta la entrega de la vivienda, y especialmente, una vez a los beneficiarios se le haya asignado sus viviendas.

Para mitigar los impactos negativos del programa, precisamente por la razón de la relocalización residencial de los hogares beneficiarios, la estrategia busca promover el cambio en la calidad de vida y asegurar la continuidad en la prestación de servicios sociales. A Marzo de 2014, se cuenta con 36 proyectos habitados en todo el país por 11.000 familias beneficiarias de la estrategia¹¹.

Según MVCT, la implementación de la estrategia, coordinada por el DPS, se desarrolla en dos instancias:

- *A nivel nacional*, se conforma la mesa nacional para la formulación y coordinación del proceso, y para responder las necesidades dentro del programa. Las entidades que participan en la mesa nacional son: MVCT, DPS, ANSPE, ICBF, UARIV.
- *A nivel local*, el MVCT integra las entidades territoriales a la estrategia a través de las mesas territoriales. En esta instancia, el municipio con las dichas entidades concretan el plan de acción para responder las necesidades y particularidades en el territorio de cada uno de los proyectos.

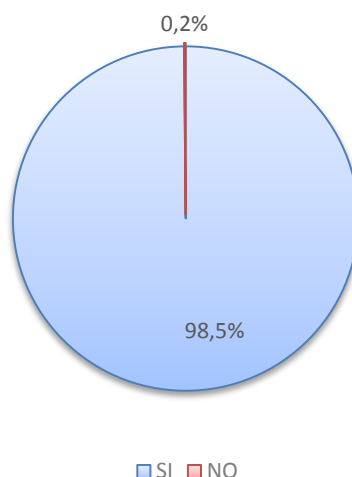
SEGUIMIENTO DEL USO Y PERMANENCIA

¹¹ Resumen ejecutivo Estrategia de Acompañamiento Social del Programa SFVE

El artículo 8° de capítulo 3 de la ley 1537 de 2012, prohíbe que el beneficiario – propietario venda la vivienda obtenida por el programa SFVE antes de 10 años desde la fecha de su transferencia. Sin embargo, la norma no indica a ninguna entidad, como responsable de hacer el seguimiento del cumplimiento del artículo, o una entidad para aplicar las sanciones en esos casos, y tampoco autoriza una entidad pública para la verificación de condiciones de uso y permanencia de las viviendas. La imprecisión de la norma afecta la parte operativa del programa, ya que esto redundará en falta de planeación e integración operativa del acompañamiento social en cada fase del programa SFVE.

El siguiente gráfico muestra el conocimiento de los hogares beneficiarios sobre la restricción de la venta o arrenda de su vivienda durante 10 años después de asignado el subsidio. Prácticamente, todos los hogares cuentan con el conocimiento de la norma establecida.

Figura 4.26 - Conocimiento de la norma por hogar

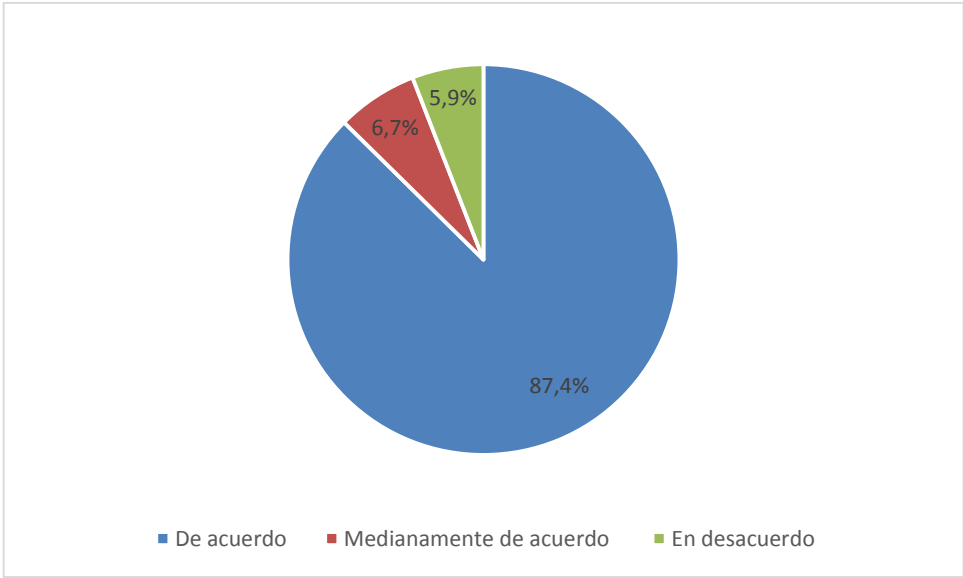


Fuente: Encuesta a hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En algunos casos reportados por las CCF, la práctica ha sido informalmente a nivel comunitario cuando los vecinos mismos vigilan el uso y permanencia de otras familias o la comunidad reporta problemas de convivencia con un hogar. De otra manera, las CCF monitorean las condiciones de las viviendas financiadas por sus propios recursos. En esos casos, algunas CCF desarrollan sus manuales de convivencia y de las implicaciones de ser propietario para sus beneficiarios, realizando de manera didáctica la interpretación de la norma sobre los deberes para los usuarios de vivienda..

En este sentido, el siguiente grafico manifiesta el acuerdo de los hogares con la restricción no vender ni arrendar sus viviendas, cuando las 87,4% están de acuerdo con la norma, sólo 6% han manifestado desacuerdo.

Figura 4.27 - Conocimiento de la norma por hogar



Fuente: Encuesta a hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

En teoría, si se indica el incumplimiento de condiciones de uso y permanencia como las define la ley, la respectiva entidad debería sancionar al hogar beneficiario y quitarle el subsidio. En realidad, es muy difícil aplicar la sanción establecida, por razón de las condiciones precarias de los beneficiarios. De acuerdo a MVCT, DPS y CAVIS UT, los beneficiarios son hogares en situación de desplazamiento, madres de cabezas de familias, u hogares pobres vulnerables, por lo tanto sería complejo sancionarlos por incumplimientos en uso y permanencia.

El siguiente cuadro muestra las percepciones de los hogares beneficiarios sobre el programa SFVE. La mayoría de respuestas indican que se encuentran satisfechas con el programa, ya que el 40,8% respondieron no percibir ninguna necesidad de mejoramiento, mientras que el 19,9% sugieren un mejoramiento en la rapidez de los trámites asociados.

Cuadro 4.25 - Percepción de beneficiarios sobre mejoramiento del programa

ASPECTOS QUE LE MEJORARÍA AL PROGRAMA	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
La atención de los funcionarios	3,3	3,1	3,2

ASPECTOS QUE LE MEJORARÍA AL PROGRAMA	SELECCIÓN DIRECTA	SORTEO	TOTAL
	(0,40)	(0,30)	(0,30)
Rapidez en los trámites	23,7	12,1	19,9
	(0,90)	(0,60)	(0,70)
Trámites y requisitos	3,1	2,8	3
	(0,40)	(0,30)	(0,30)
Claridad en la información	4,1	4,4	4,2
	(0,40)	(0,40)	(0,30)
Mayor supervisión sobre quienes atienden	2,4	1	2
	(0,40)	(0,20)	(0,20)
Valor del subsidio	2,3	1	1,9
	(0,30)	(0,20)	(0,20)
Menores costos en los tramites del subsidio	0,2	0,2	0,2
	(0,10)	(0,10)	(0,10)
Lugar de aplicación del subsidio	4	6,6	4,8
	(0,40)	(0,50)	(0,30)
Ninguno	38,1	46,1	40,8
	(1,10)	(1,00)	(0,80)
Otro ¿Cuál? _____	18,7	22,7	20
	(0,80)	(0,70)	(0,60)

Fuente: Encuesta a hogares. UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

LA EXPERIENCIA DE ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL

La experiencia de acompañamiento social corresponde a la diversidad de los proyectos en todo el país y refleja las particularidades socio-económicas y demográficas en territorio. De manera general, la práctica demuestra la importancia de la participación activa del municipio en el proceso. Por eso, de acuerdo con la experiencia del grupo de acompañamiento social de MVCT y otras entidades, se identifican dos tipos de dificultades o retos: *transversales* y *específicos* dentro los proyectos. Para mostrar las dificultades específicas se presentan los ejemplos ilustrativos.

Dificultades transversales:

- Falta de fortalecimiento de las capacidades administrativa, técnicas y financieras municipales.
- Falta de entendimiento y divulgación propia de la estrategia a nivel local.

- Cambios en la calidad de vida implican cambios en el puntaje Sisbén y por ende puede afectar la priorización de un hogar para el subsidio a los servicios públicos y acceso a otros programas sociales.
- Estabilización de los hogares beneficiarios en un nuevo lugar y en las nuevas condiciones de vida.
- Recursos insuficientes para la carga de trabajo y capacitación propia de las entidades involucradas (cogestores de ANSPE, Unidad de Víctimas, municipios).

Dificultades específicos:

- Convivencia y seguridad
- Cobertura vs. acceso a la infraestructura social y servicios públicos
- Acceso al mercado y empleo
- Inclusión social dentro el territorio e interacción con el entorno social
- Ser propietario de un día al otro y el cumplimiento de los nuevos deberes

Han identificado las siguientes buenas prácticas territoriales por temas:

Promoción de convivencia e inclusión social en Montería, proyecto La Gloria (1600 viviendas)

Promoción de convivencia y dinámica comunitaria en Cartagena, proyecto Villas de Aranjues (2500 viviendas)

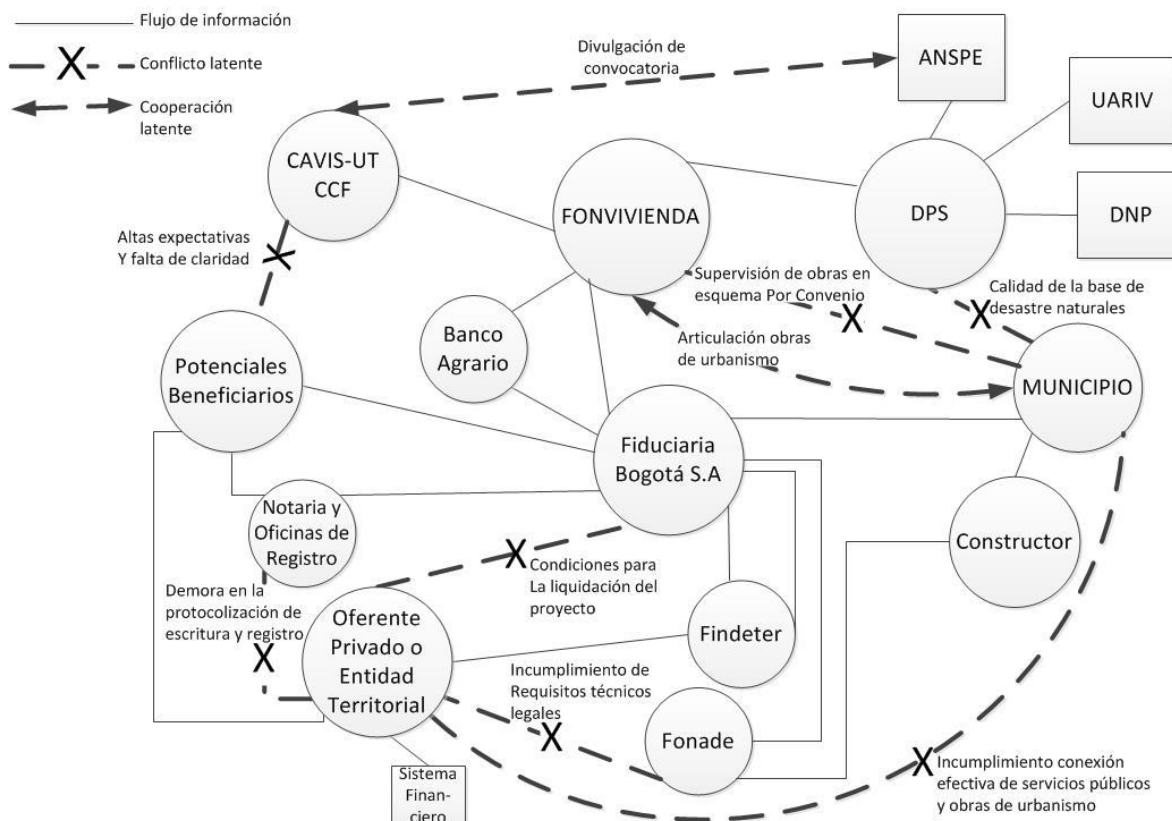
Acceso a los servicios e infraestructura en Cúcuta, proyecto San Fernando del Rodeo (330 viviendas)

Respuesta integral a la inseguridad, participación interinstitucional, en Pasto, proyecto San Luis (400 viviendas)

4.4 MAPA GENERAL DE CONFLICTOS Y COOPERACIÓN.

Para diagnosticar las interrelaciones entre actores en el proceso operativo del SFVE se adoptó la técnica del Mapeo de los Actores (Crosby, 1992) que permitió identificar las interrelaciones críticas dentro de las operaciones del programa SFVE. El siguiente diagrama muestra los momentos identificados y claves: conflictos y cooperaciones, tanto latentes como reales.

Figura 4.28 - Mapa General de conflictos y cooperaciones SFVE



Fuente :UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Por parte de la oferta, se presentan los siguientes *conflictos latentes*:

- Una de las razones expuestas por los oferentes del sector privado para adherirse al programa, es el de contar con la demanda suministrada por Fonvivienda en sincronización con la finalización de la obra, sin embargo, al quedar algunos cupos sin escriturar, reteniéndose el saldo final, los oferentes se han visto en situaciones no previstas identificando conflicto latente con FiduBogotá.
- Entre Fonvivienda y las entidades territoriales falta enfatizar en la capacidad financiera y administrativa del municipio para conectar efectivamente las obras de vivienda con la infraestructura social y servicios públicos, requiriendo la mejor articulación y planeación de obras de urbanismo.
- La falta de cumplimiento del municipio en la conexión efectiva de servicios públicos y obras de urbanismo causa retraso en la expedición del Certificado de Existencia y el consecuente pago de 80% o 90% al oferente, dependiendo del esquema.

- En ocasiones se registran cuellos de botella en las notarías y oficinas de registro para la protocolización de las escrituras, necesaria para la legalización.
- A veces, la supervisión del Convenio Interadministrativo de Adquisición presenta complejidades cuales dificultan el control efectivo del cronograma de obra, haciendo este proceso ineficiente.

Por lo demás entre el oferente y Fonade se han identificado el *conflicto real*, cuando algunos oferentes tienen mayor dificultad en cumplir todos los requisitos técnicos y legales, particularmente en el esquema público.

En demanda, se observa una *cooperación latente* entre CAVIS UT y ANSPE para buscar los potenciales beneficiarios del programa, durante la divulgación de convocatorias. A veces, las CCF divulgan las convocatorias en cooperación con los cogestores de ANSPE, que acompañan los potenciales beneficiarios en el territorio, bajo su misión propia. Por experiencia, la cooperación es necesaria, y falta la institucionalización de esta misma dentro el operativo del programa.

Por el contrario, se presentan los siguientes *conflictos latentes*:

- Se han reportado casos de desorden social, cuando el programa ha generado altas expectativas. La claridad de información para los potenciales beneficiarios es clave para prevenir las situaciones complejas, particularmente en la postulación. Además el mecanismo actual de la focalización se realiza con vacíos evidentes y desactualización de las bases de datos, las cuales no reflejan la movilidad de la demanda.
- Se reporta baja capacidad del municipio para emitir la base de datos de damnificados por desastres naturales, resultando en restricciones de la información para los cruces del DPS. Eso provoca retrasos en el proceso de identificación.

Para resolver o prevenir dichos conflictos se proponen los mejoramientos definidos en la parte de recomendaciones. Dentro las recomendaciones, se busca el sistema de mejora y más estable para cumplir las metas del programa de manera transparente, con énfasis a los aprendizajes y experiencias de las entidades que participan. Para delinear las recomendaciones, se propone el siguiente resumen de las dificultades por cada tema del análisis: flujos de información, cuellos de botellas, coordinación y articulación, sistema de información.

4.4.1 Flujos de información

Al respecto de las interrelaciones entre actores del programa, se identifican los aspectos claves que afectan negativamente los flujos de información. Las dificultades de flujos de información se han presentado en la parte anterior, cómo las observaciones integrales del proceso. En esa parte, se resumen de manera ejecutiva.

Por parte de la oferta, se presenta la dificultad de flujo de información sin retroalimentación en la supervisión e interventoría por parte de Fonade y Findeter, dependiendo del esquema. La parte operativa planea en los contratos la entrega de informes de interventoría y supervisión, sin embargo, el flujo de información es en una sólo vida. Por parte de la demanda, se presentan las dificultades claves para lograr las metas de focalización. En la identificación, el municipio debe consolidar la información a través de los Consejos Municipales de Gestión de Riesgos (CMGRD) y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), para enviar un listado de potenciales beneficiarios al DPS. Se reportan rechazos de la base por baja calidad de la información e incoherencia para cruzar con otras bases de datos durante la identificación que hace el DPS.

Durante la postulación, se identifican las siguientes barreras de acceso a las convocatorias por beneficiarios identificados:

- Obtener y declarar todos los requisitos documentales de conformación del hogar antes del cierre de una convocatoria. Esto aplica particularmente para los potenciales beneficiarios con un subsidio SFV calificado o asignado, en el momento de la postulación SFVE, cómo en la postulación del subsidio en dinero.
- La recomposición familiar de los asignados y calificados del SFV afecta la priorización poblacional. Si el beneficiario renunciara al subsidio anterior, no se encontraría en el renglón de alta prioridad.
- Por lo general, se observa un tiempo limitado para buscar los potenciales beneficiarios por las CCF y conseguir todos los requisitos por el beneficiario.
- Dichas barreras causan las premuras en las convocatorias cuando los postulantes no pueden resolverlas antes del cierre.

La desagregación de datos de beneficiarios y calidad en el reporte de información causa demoras en escrituración y genera cargas adicionales para Fidubogotá, aunado a que son varias entidades las que le reportan. De acuerdo con Fidubogotá, la información recibida sufre imprecisiones de ortografía y de datos de beneficiarios.

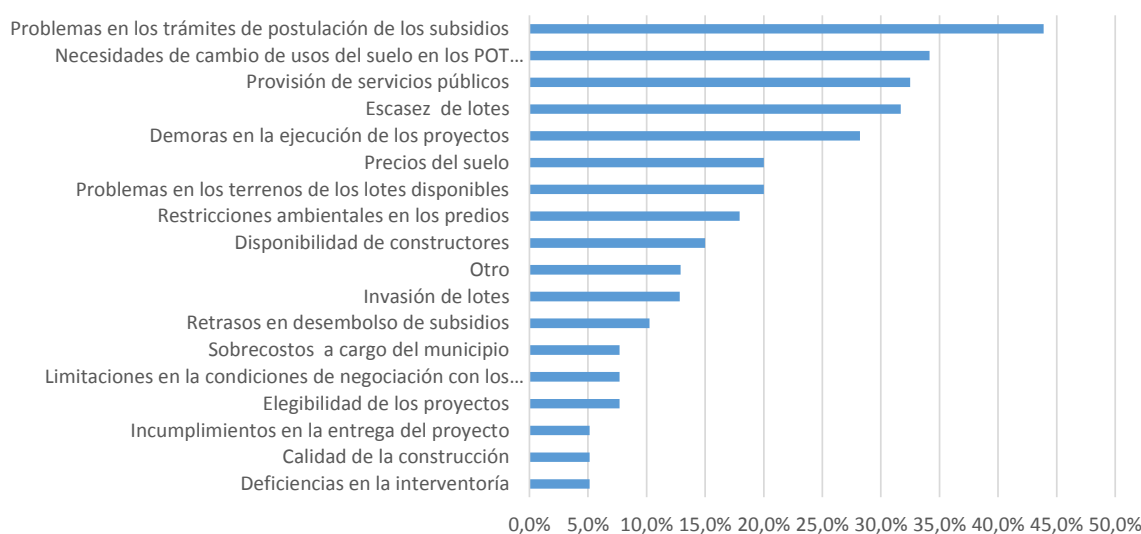
4.4.2 Cuellos de Botella

Se observa un número importante de cuellos de botellas, afectando la operación del programa. En oferta, se encuentra la deficiencia en la verificación de los requisitos para viabilizar los predios, que afecta el inicio de las convocatorias de proyectos y por ende de las obras. Otra deficiencia se presenta con la capacidad de algunos constructores en el esquema público que no adoptan las indicaciones técnicas y legales de Fonade, retrasando la entrega de las viviendas.

En otros casos se observa que los servicios públicos, la infraestructura social y las oportunidades de empleo no responden a las necesidades y a la cantidad de beneficiarios por proyecto. Esto debido a la falta de compromiso de algunos alcaldes para agilizar la entrega de las obras para la conexión efectiva de servicios públicos y obras de urbanismo cuando fuera su responsabilidad, generando impedimentos para la permanencia de los hogares en las viviendas y para la calidad de vida del hogar beneficiario.

El siguiente cuadro se observan las dificultades de los municipios en el proceso de oferta de SFVE. Los problemas más grandes se identifican en los trámites de postulación de los subsidios (43,9 %), las necesidades de cambio de usos del suelo en los POT, PBOT, EOT (34,1 %), la provisión de servicios públicos (32,5%), y escasez de lotes (31 %).

Figura 4.29 - Inconvenientes en el desarrollo de los proyectos



Fuente: Encuestas a municipios

En el caso de las viviendas terminadas sin entregar, en espera de los beneficiarios que las reciban, se presenta la dificultad de Fidubogotá para conseguir el Colector que se haga a cargo de dichas unidades. En consecuencia, la no entrega de las viviendas ocasiona deterioro de las mismas y la retención al oferente del 20 % final. Finalmente, para escriturar la vivienda, las notarías y oficinas de registro de algunos municipios pequeños no están preparadas para atender oportunamente la demanda del programa.

En la demanda, se cuenta con la deficiencia de interés del municipio a definir la población damnificada por desastres naturales y en zonas de riesgo en el acta de composición poblacional al inicio del programa. Además, por lo general los municipios emiten la base de desastres naturales desactualizada, y por lo tanto su consolidación implica un cuello de botella que provoca el retraso en el proceso de identificación de potenciales beneficiarios por parte del DPS.

Al respecto de las barreras de acceso a la convocatoria, se identifica una dificultad en la localización de los hogares potenciales beneficiarios por falta de información. Adicionalmente, se manifiesta la falta de respuesta rápida y la colaboración adecuada por parte de las entidades públicas para certificar los requisitos de conformación del hogar durante la postulación.

En la legalización, se han reportado la inasistencia de los hogares asignados a la firma del poder a Fidubogotá, causando las viviendas pendientes de legalizar en los esquemas privado y Convenio Interadministrativo de Adquisición. Las razones de la inasistencia se relacionan con la calidad y disponibilidad de la infraestructura social, o eventualmente con la falta de confianza en las entidades públicas.

4.4.3 Coordinación y Articulación

En coordinación y articulación se evalúa la implementación de los procedimientos operativos, la utilización de los flujos de información y las consecuencias de dificultades identificadas. Generalmente, se observa la ausencia de planeación y definición operativa al comenzar el programa, conllevando a imprevistos en la operación y generando instancias *ad hoc* para la coordinación en la ejecución y resolución de problemas.

En la oferta, la intervención de varias entidades en la transferencia de los lotes públicos a Fidubogotá genera una complejidad operativa. Otra dificultad se presenta en la supervisión del Convenio Interadministrativo de Adquisición, en el control del cronograma ejecutado por la entidad territorial. En el traslape de demanda y oferta, falta de articulación para proveer los servicios públicos y la infraestructura social a los

proyectos a través de modificaciones de los POT, PBOT o EOT, y la presencia de agentes del sector privado, pues se presentan dificultades para ofrecer estos servicios, afectando la calidad de la vivienda y el bienestar de los beneficiarios.

Al respecto de la complejidad operativa en el proceso de demanda, la focalización del programa a nivel nacional genera un mayor esfuerzo para la identificación de potenciales beneficiarios por proyecto. El DPS tiene la experiencia por los otros programas sociales, sin embargo, el mecanismo de focalización genera una operación robusta y tecnocrática con alta solicitud para la coordinación de todos actores manejando varias informaciones o bases de datos.

En casos de la simultaneidad de convocatorias, se han reportado la intersección de hogares en los distintos listados de potenciales beneficiarios. La falta del cronograma de las convocatorias y su ampliación adicional provocan deficiencias parciales en la postulación a los proyectos. Además en las masivas convocatorias se identifica la premura que el auditor interno de las CCF no pueda revisar todos los documentos antes del cierre de las convocatorias y lo hace con posteridad a las mismas.

Enfatizando en el acompañamiento de los beneficiarios, falta promover la integración de la estrategia de acompañamiento social en cada fase del programa SFVE y buscar los pasos operativos adecuados para la acción de los actores que deben participar.

4.4.4 Sistemas de información

Para el análisis de sistemas de información, se debe distinguir entre los datos y reportes de carácter técnico generados por entidades especializadas en evaluación, supervisión e interventoría, de la información propiamente del programa. En este sentido, se desarrollan los siguientes factores: capacidad tecnológica, calidad de información, e interoperabilidad entre sistemas.

La *capacidad tecnológica* trata la utilización y manejo de herramientas técnicas. En este sentido, se identifican las siguientes dificultades:

- La utilización de resoluciones para comunicar datos de beneficiarios para la escrituración y de oferentes sancionados genera ineficiencias en las labores.
- La utilización de hojas electrónicas para manejo de información del programa, como: los contratos derivados, datos de hogares potenciales beneficiarios, datos de escrituración y cuadro de seguimiento de los cupos asignados; dependiendo de las personas y sujetas por su desempeño, aumenta el riesgo de error.

- Para los procesos que no se manejan con aplicativos, en hojas electrónicas o bases de datos, no se tienen definidos protocolos de seguridad. Sin embargo, el MVCT administra su plataforma informática con protocolos de seguridad avalados por la norma ISO 27002, con 157 controles de acceso, encriptación de bases de datos y sistema perimetral de prevención de ataques.
- Los requerimientos tecnológicos del software de captura en línea especialmente cuando se necesitan hacer cruces para validar los beneficiarios con subsidio SFV asignado o calificado y el deficiente acceso a internet en algunos municipios, afecta la oportuna realización de la postulación.

La *calidad de información* se relaciona particularmente con la calidad de bases de datos enviados al DPS durante la identificación de potenciales beneficiarios. La desactualización de la información de datos complica la localización de la población por proyecto en la divulgación y logística de postulación. También se presentan imprecisiones menores de ortografía y digitación en la base de beneficiarios en el proceso de escrituración.

El factor de *interoperabilidad entre sistemas* es clave para la operación del programa mismo. En este marco, se levantan las siguientes dificultades:

1. La información de beneficiarios y de liquidación de proyectos no está centralizada en una base de datos integral, el DPS maneja datos de potenciales beneficiarios, Fonvivienda de postulación y asignación y Fidubogotá de escrituración y liquidación. CAVIS-UT recibe la información en Excel de dichas entidades para su operación.
2. La información entre Fonvivienda, CAVIS UT, Fidubogotá y el DPS se transmite en Excel por correo electrónico o DVD exceptuando el protocolo del DPS para la entrega de bases de datos y el software de captura en línea de la postulación.

Como la operación no está definida con precisión y claridad desde el comienzo, no se permitió la elaboración de un análisis y diseño de sistemas de información, optándose por utilizar en algunos casos hojas de cálculo que facilitan la organización y el manejo de los datos de manera flexible. Esta práctica es operable para resolver situaciones imperativas pero con el tiempo, la magnitud de la información lo puede desbordar, volviéndose a la necesidad de realizar un análisis y diseño para elaborar un sistema de información sostenible en el tiempo.

Este es el caso de Fidubogotá que recién inicio el programa hizo una inversión en un aplicativo llamado Neón, para manejar el tema de contratación derivada, sin embargo por las condiciones particulares del programa, se le hicieron algunas modificaciones, pero por carga administrativa no se ha podido alimentar el sistema.

La fiduciaria tiene un sistema que se llama SIFI, en el cual se consignan y registran las causaciones de los pagos y se hacen los giros, saliendo un cheque o abono a una cuenta. Este sistema maneja el contrato Matriz y los 91 contratos derivados que se tienen actualmente, mas no controla la información puntual de los contratos derivados en los distintos esquemas y esto se maneja en Excel. Para la información detallada de beneficiarios se maneja otro archivo Excel con un back-up semanal. Para prever que no colapse se reporta que se va estructurar una base dbf en Access.

Por su parte, los contratos de supervisión requieren la implementación de un sistema de información para el seguimiento y control de los proyectos a los cuales tiene acceso FiduBogotá y Fonvivienda. Estos sistemas manejan la información por proyecto tal y como se requiere, pero adolecen de mecanismos de análisis como estadísticas e indicadores que retroalimenten la labor. . En la actualidad el flujo de información se dirige en un solo sentido, desde las entidades hacia el programa como suministradores de información, reduciendo potencialidades en evaluación, retroalimentación y crecimiento.

Capítulo 5

ANÁLISIS DE PROCESOS

5.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS SFV

5.1.1 Eficiencia

El proceso de demanda en SFV estaba diseñado para que cada una de sus etapas permitiera la mejor selección de los beneficiarios y que se entregue la vivienda en tiempos razonables.

Sin embargo existen tres elementos que impiden que el proceso se lleve a cabo de la manera óptima: 1) la falta de información que permita al beneficiario conocer donde puede encontrar la vivienda adecuada para aplicar el subsidio 2) la falta de apropiación del funcionamiento del programa por parte de los participantes 3) la carga de trámites en el momento de la postulación, que se podrían simplificar con un manejo más eficiente de la información.

Esto conduce a que si bien el proceso de asignación se lleve a cabo en tiempos razonables, la legalización se convierta en la etapa crítica. Una persona puede tomar más de dos años en el proceso de aplicación de un SFV. Entre 2010 y 2012 el promedio de meses entre postulación y asignación fue cerca de 3 meses. Sin embargo el tiempo entre asignación y legalización llega a ser en promedio 24 meses.

Cuadro 5.1 - Tiempos entre etapas del ciclo del subsidio

TIEMPO ENTRE ETAPAS	MESES PROMEDIO
tiempo promedio entre postulación y asignación	2.78
tiempo promedio entre asignación y legalización	23.9
tiempo promedio entre postulación y legalización	27.2

Fuente: Sistema de Información del Subsidio Familiar. MVCDT

Una fuente de ineficiencia son los proyectos financiados con SFV que no han sido liquidados (211 planes para la construcción de vivienda nueva), que generan una carga administrativa para el MVCT y detrimento patrimonial de recursos públicos paralizados

en cuentas CAP del Banco Agrario. Asimismo los SFV no aplicados generan la constante emisión de resoluciones de prórrogas para la legalización del subsidio por parte de Fonvivienda.

Aun cuando es necesario realizar la supervisión de la correcta aplicación del SFV ejercida por FONADE en los proyectos en ejecución, hay un recurso humano conformado por un Gerente de Convenio, seis supervisores zonales y 40 profesionales en arquitectura e ingeniería civil, que puede reasignarse en el mediano plazo a las nuevas funciones de interventoría y supervisión que realiza esta entidad dentro del Programa SFVE, con el fin de optimizar el recurso humano a cargo. Esto aplica a entidades que ejercen diferentes tareas en la transición del modelo del subsidio familiar de vivienda, como Findeter, MVCT, CCF, entre otras.

5.1.2 Eficacia

Una de las fuentes de ineficacia en el desarrollo de oferta VIS bajo un esquema subsidiado a la demanda, es la baja capacidad técnica para la formulación de planes de vivienda que logren la elegibilidad de Findeter, ya que solamente el 32,3% de los proyectos presentados para adquisición de vivienda entre 2010-2013 fueron elegibles.

Adicionalmente, las condiciones de pago del subsidio, la baja capacidad financiera de las entidades oferentes y el mecanismo de selección de las interventorías, redundan en incumplimiento en la ejecución del proyecto, y el inicio de acciones de indemnización del recurso público.

Otra fuente de ineficacia, es la descoordinación entre las entidades competentes sobre el contenido y resultados del certificado de elegibilidad de proyecto y de existencia de las unidades habitacionales. En muchos casos no se lograba la ejecución de los proyectos porque las condiciones del proyecto al momento de iniciar obras, no corresponden a las variables certificadas en la elegibilidad.

5.1.3 Efectividad

El objetivo del programa de entregar una vivienda subsidiada, no se logra por las dificultades para convertir un subsidio en una solución de vivienda. Analizando las grandes cifras el programa entre 2010 y 2012, se observa en primer lugar una tasa de rechazo de hogares postulados con el 25.1%. Se observa una buena cobertura de las postulaciones: se postularon 88,298 de los cuales fueron asignados el 54.2%. Sin embargo

solo el 8.5% de los postulados logra obtener una vivienda. De los asignados solo el 15.2% ha logrado¹² aplicar su subsidio.

Cuadro 5.2 - Efectividad en la entrega del SFV

POSTULACIONES ENTRE 2010 Y 2012	NÚMERO DE HOGARES	PORCENTAJE DE POSTULADOS
Total Postulaciones	88,298	
Rechazados	22,194	25.1%
Calificados	16,656	18.9%
Asignados	47,846	54.2%
Renunciado	1304	1.5%
Legalizados	7522	8.5%

Fuente: Sistema de Información del Subsidio Familiar, MVCDT

A nivel macro, el programa SFV tiene una meta definida dentro del PND de 70.788 subsidios legalizados, incluyendo aquellos que son pagados contra-escritura más los giros anticipados a Fiducias. Durante el cuatrienio se han aplicado 76.714 subsidios, influenciado por aquellos beneficiarios de SFVE mediante selección directa y cumpliendo la meta establecida en el PND

5.1.4 Calidad

Uno de los hallazgos de la Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial (2012) es que un considerable 20% de la población que reciben el SFV, manifiestan que sus condiciones de vida y situación económica han empeorado, por lo tanto la percepción sobre la vivienda recibida por los hogares es de incumplimiento sobre sus expectativas en cuanto a calidad.

Uno de los criterios trazadores de calidad, antes de la ocupación de las unidades de vivienda, es la no certificación de habitabilidad por parte de Fonade. De hecho, solamente 6.659 se emitieron en 2013, cuando el número de cupos aproximado entre 2010 y 2013 es más de 162 mil unidades, y que suponiendo una distribución uniforme anual, el porcentaje de éxito es del 16,4%.

5.1.5 Transparencia

¹² Fecha de corte enero de 2014

Uno de problemas de transparencia en el proceso SFV es que mientras la entidad oferente sea la que contrata la interventoría de sus planes de vivienda, el control efectivo de la inversión de lo SFV puede verse mermado, y adicionalmente el papel de Fonade como supervisor puede determinarse en conflicto latente, ante hallazgos distintos en el análisis de hitos.

Es fundamental, que la interventoría sirva no solamente para vigilar la ejecución de los recursos nacionales del subsidio familiar, sino también para garantizar la construcción de la vivienda como un todo, tal como se menciona de la Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial (2012).

5.1.6 Coordinación y articulación

Si bien existe buena coordinación, este sistema depende mucho de las personas que estén a cargo. La documentación de los procesos está dispersa en cada entidad. No existen manuales operativos, sino que los decretos se convierten en eje transversal de la implementación, sumado a las prácticas que se adicionen en la operación cotidiana.

Finalmente cabe destacar el esfuerzo que se está realizando desde la subdirección técnica para liquidar los proyectos pendientes. Es un ejercicio de coordinación en Mesas departamentales. En estas mesas se da seguimiento a los proyectos en ejecución, y se toman decisiones en los casos donde se debe proceder la declaración de incumplimiento.

Participan en estas mesas los alcaldes, un miembro del equipo de la subdirección, un miembro del equipo de FONADE e incluso las aseguradoras que soportan las pólizas de los proyectos. Los aseguradores pueden de esta manera determinar rápidamente junto con la entidad territorial si pueden entrar a completar el proyecto, o si es necesario hacer efectiva la póliza. Los equipos de Fonade y MCVDT están divididos por Regiones, de manera que conocen los casos particulares de su región.

5.2 ANÁLISIS DE PROCESOS SFVE

5.2.1 Eficiencia

Por falta de planeación y cronograma de convocatorias, se identifica la deficiencia de sincronización entre la oferta y la demanda. En 2013, se abrieron muchas convocatorias de manera simultánea, lo que ha provocado picos de trabajo adicional a las CFF, y genera ineficiencia en postulación. Esto redundaría que algunos proyectos no han sido terminados y el oferente no puede liquidar los contratos sin la entrega formalizada, esperando el pago

final. Esto influye en la formación de brechas entre la adjudicación del subsidio y la entrega de la vivienda.

Se evidencia la necesidad de la sincronización y planeación operativa entre el cronograma de la oferta (convocatorias y ejecución de los proyectos) con el cronograma de demanda (postulación, legalización). Sin embargo, se supone que había una sincronización en el proceso de oferta y demanda, en realidad, no existe el cronograma correspondiente y disponible tanto para los oferentes como los operadores del subsidio – las CCF.

La focalización es adecuada para lograr los objetivos del programa, sin embargo, el procedimiento tecnocrático manifiesta ineficiencia por la participación de distintas entidades que realizan cruces no simultáneos (DPS – cruce de identificación, Fonvivienda – cruce de postulación) para emitir un listado de potenciales beneficiarios cerrado, para la postulación de todo los hogares vulnerables con necesidades de vivienda digna.

De acuerdo con el DPS, el proceso de la construcción del listado final se realiza dentro 20 días o menos, pero la necesidad de agilizar la postulación genera barreras de acceso a algunos potenciales beneficiarios.

La falta de interoperabilidad de los sistemas de información identificada en la sección anterior, afecta la eficiencia de los flujos de información. La información del programa no es centralizada y consolidada en una base de datos integral, ya que cada entidad maneja su respectiva parte sin consolidación alguna. La desagregación de datos de beneficiarios causa demoras en distintos etapas del programa, como identificación de potenciales beneficiarios o escrituración. Adicionalmente, se observan reprocesos en la escrituración ya que la información proviene de distintos actores.

5.2.2 Eficacia

La dificultad de la localización de los hogares en postulación contribuye al problema de la baja postulación por proyecto. Por lo general, resulta de la ampliación y simultaneidad de convocatorias, causando un traslape de postulaciones: los hogares en los distintos listados de potenciales beneficiarios pueden postularse en más de una convocatoria abierta al mismo tiempo en su municipio como ha sido en el caso de Medellín. Los potenciales beneficiarios prefirieron un proyecto mejor ubicado que otro, y se postularon primero a este proyecto. En conclusión, se presentan incumplimientos en las metas de postulación de hogares. Desde este punto de vista, falta mayor eficacia en postulación.

Para demostrar la eficacia de la divulgación de postulación, se evalúan los medios de comunicación más utilizados. En las mayorías de los casos el contacto telefónico por

parte de una entidad, luego el contacto personal, seguido por las carteleras o avisos en instituciones o periódico o diario. Aplica tanto por la selección directa como por sorteo.

Afin con la deficiencia de cronograma sincronizado entre la oferta y la demanda, se presenta el problema de cumplimiento de la entrega de vivienda cuando las viviendas están “esperando” los beneficiarios. Eso indica la ineficacia en la legalización y pago final, y particularmente, en la liquidación del contrato de ejecución.

Por lo contrario, se observa que la participación de la Fiducia ha servido para mejorar la eficacia en la administración de los recursos financieros.

5.2.3 Efectividad

Con referencia a SIGOB (DNP), se han reportado 70 % de las viviendas iniciadas a diciembre de 2013. Eso indica una alta probabilidad del cumplimiento del cronograma del programa SFVE para distribuir las 100 mil viviendas en el año 2014. Para ilustrar la tendencia de crecimiento, se observa que en el año 2012 se empiezo las 15,000 viviendas, en el año 2013 otras 60,000 viviendas a nivel de todo el país. El avance de la construcción ha manifestado el crecimiento de la ejecución de obras durante todo el año 2013.

Por parte de demanda, la focalización es adecuada para lograr los objetivos de asignar los subsidios del SFVE a los potenciales beneficiarios. Sin embargo, esa efectividad no elimina la falta de eficiencia dentro el proceso de focalización robusto y tecnocrático como se menciona anteriormente.

5.2.4 Calidad

Por observaciones, se mejoró la calidad de las viviendas de VIP, garantizado en los términos de referencia. Por lo contrario, la calidad del programa SFVE fue afectada por la calidad de información enviada al DPS para construir el listado de potenciales beneficiarios. La desactualización de bases de datos fue reportada por la gran mayoría de las CCF y otras entidades entrevistadas.

El siguiente cuadro resume las dificultades específicas por grupo poblacional por etapa del programa SFVE, demostrando de qué manera la calidad de cada una afecta los flujos de información en el proceso.

Cuadro 5.3 - Calidad de bases de datos

SUBPROCESO	DESPLAZADOS	RED UNIDOS	GRUPO POBLACIONAL		SISBÉN 3
			DESASTRES NATURALES	ASIGNADOS Y CALIFICADOS	
Identificación	Desactualización de la información de desplazados		Baja calidad y velocidad de la información de damnificados de desastres naturales		
Postulación	Dificultad en la localización de los hogares desplazados para las convocatorias por falta de información	Dificultad en la localización de los hogares para las convocatorias por falta de información		El impedimento de la recomposición familiar de los asignados y calificados del SFV afecta la priorización poblacional	
Legalización					Cambio de la calidad de vida implica cambios de la puntaje afecta la priorización de un hogar para el acceso a los servicios públicos

Fuente: Elaboración propia UT. Econometría-Fedesarrollo-SEI

Igualmente, la falta de claridad de información genera falsas expectativas en la población vulnerable, no solo los potenciales beneficiarios. Por lo general, la población en la situación de la pobreza extrema, riesgo natural o en situación de desplazamiento, no tiene conocimiento del proceso de identificación por el DPS. Teniendo en cuenta el proceso de postulación abierta en el subsidio SFV, prevalece el entendimiento que el mismo mecanismo funciona para el programa Vivienda Gratuita. Una vez los aspirantes se acercan a las CCF para conocer el proceso de postulación, genera el disgusto, decepción o desilusión, en extremos casos un desorden social e inseguridad, como fue reportado en el caso de Villavicencio.

5.2.5 Transparencia

El mecanismo de focalización asegura la mayor transparencia en la selección de potenciales beneficiarios. Sin embargo, la transparencia no es comunicada y socializada a la población vulnerable de manera sistemática y sencilla, correspondiente a la caracterización cultural, social y demográfica de dicha población.

Para promover una mejor comunicación del programa, falta la publicación de convocatorias para la selección de los constructores. Igualmente, la información que se

publica de los proyectos no permite hacer un seguimiento de la ejecución de los mismos. También no se presentan reportes de supervisión, de lotes disponibles, e información estadística agregada, como si existía en SFV.

5.2.6 Articulación y coordinación

La existencia de los Comités fiduciario, técnico y financiero se evalúa como un buen mecanismo de articular la fiducia y la operación del programa por parte de la oferta. Igualmente, el manual de Fidubogotá sirve como un referente útil, bien consolidado y articulado para entender la participación de actores, que define claramente sus roles, funciones y responsabilidades en cada esquema del programa.

Asimismo, el reglamento interno entre CAVIS UT y Fonvivienda contiene toda la información importante y necesaria para la parte operativa de las CCF. El reglamento es una fuente clave para la capacitación de las CCF sobre los procesos de divulgación y postulación. Solamente, por la falta de planeación de convocatorias, hay restricciones de tiempo para la capacitación y socialización del reglamento.

Para promover y ejecutar la estrategia de acompañamiento social, se establecen las mesas de articulación a nivel nacional y territorial. En ese caso, la coordinación interinstitucional es muy importante, tratando temas de intervención social en la demanda, como empleo, educación, salud, seguridad o trabajo comunitario y articulando con diferentes grados de coordinación a nivel nacional y regional. Sin embargo, se identifican algunas falencias en la articulación interinstitucional para la provisión efectiva de obras de urbanismo y equipamiento urbano social.

Adicionalmente, se ha identificado la falta de establecimiento de otras mesas de cooperación dentro del esquema operativo del programa (por ejemplo, para la planeación de convocatorias). Los problemas en el proceso del SFVE han generado instancias de coordinación para resolver imprevistos. En la socialización de los aprendizajes tratados por las mesas, es evidente que hay una falta articulación entre estas instancias.

5.3 ANÁLISIS DE CARGAS DE TRABAJO

Para cumplir las responsabilidades establecidas en el contrato entre CAVIS UT y Fonvivienda, las CCF utilizan un equipo de trabajo liderado por el coordinador o jefe del área de vivienda quien supervisa los auxiliares técnicos y administrativos y los trabajadores sociales. La distribución de las tareas depende del tamaño de las CCF. Por lo general, son

las personas con la experiencia del subsidio SFV o con varios años de experiencia en temas sociales o de vivienda.

En la mayoría de casos, el jefe de equipo tiene una dedicación exclusiva a los subsidios familiares de vivienda, otros miembros de equipo se especializan en ciertas etapas de los subsidios como postulación o pagos finales. Eso se observa particularmente en las CCF más grandes que cuentan con equipo a partir de seis personas. Su dedicación laboral varía desde 50% hasta 80%, dependiendo de los picos de trabajo que se manifiestan durante las convocatorias.

El análisis de la carga de trabajo por las CCF muestra la falta de planeación propia de las convocatorias. Generalmente, las CCF resuelven los picos de trabajo en las convocatorias de las dos siguientes maneras: i) contratan más gente temporalmente, ii) solicitan a Fonvivienda una prórroga del cierre a través del CAVIS UT. De todas maneras, esas soluciones son temporales y no resuelven el problema de varias convocatorias simultáneas.

5.4 COMPARACIÓN ENTRE PROGRAMAS

El programa de subsidios en especie entra para solucionar el problema de la generación de oferta de vivienda para población vulnerable, que impedía la conversión del subsidio familiar de vivienda en una solución habitacional. Esto se refleja en dos hechos:

- La Vinculación directa de la asignación del subsidio con un proyecto. Actualmente se tienen un 24.90% de hogares legalizados del total de asignados, y se sabe que se llegará al 100% una vez se entreguen las viviendas.
- La reducción del tiempo total del ciclo del subsidio. El proceso de demanda desde que se emite la resolución de potenciales beneficiarios, sin contratiempos, hasta la firma de escrituras está durando en promedio 2.5 meses. Este es un tiempo que puede ser considerado incluso corto para encontrar todos los asignados para un proyecto.

Cuadro 5.4 - Meses promedio en el Ciclo del subsidio

PROGRAMA	MESES PROMEDIO
Tiempo total SFVE	2.5
Tiempo total SFV	27.22

Fuente: Sistema de Información del Subsidio Familiar. MVCDT y Cronograma SFVE

Sin embargo el principal problema encontrado en la operación del programa de subsidio de vivienda en especie es la consecución de los hogares para la asignación de la vivienda. Esto es paradójico, porque inicialmente se supondría una alta demanda por este bien. Sin embargo se tiene un porcentaje de 72% de asignados sobre el total de viviendas, viviendas que ya están terminadas o por terminar. Se observa entonces una descoordinación entre la oferta de las viviendas gratis y la demanda de vivienda por parte de la población vulnerable.

La dificultad para encontrar los postulantes de la lista de potenciales beneficiarios se explica por la desactualización de la información y el uso de la totalidad de las bases de población vulnerable, sin filtrar primero por las personas que necesitan o requieren vivienda.

Un factor relevante es la inflexibilidad ante dos condiciones características de la población vulnerable, que son: 1) la movilidad geográfica, la decisión de un hogar de ubicarse en otro municipio, y que le impide aplicar a proyectos de otros municipios a donde no ha sido asignado. 2) el cambio en la composición familiar, que impide al postulante obtener la priorización que tenía con su anterior hogar.

En la siguiente figura se ilustran las principales dificultades identificadas en la operación del SFVE

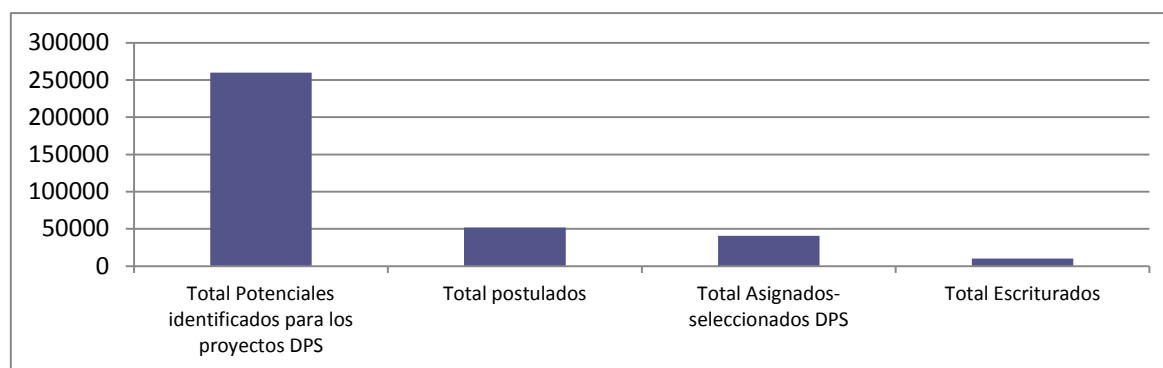
Figura 5.1 - Resumen diagnóstico en la operación del SFVE



Fuente: UT. Econometría -Fedesarrollo-SEI

La dificultad para encontrar los postulantes del subsidio se refleja en la gran cantidad de potenciales beneficiarios frente a los asignados, en la siguiente gráfica:

Figura 5.2 - Hogares por etapa del proceso de demanda SFVE



Fuente: Reporte de Seleccionados por tipo de población. DPS. Reporte de asignados SFVE Fonvivienda

Adicionalmente en el siguiente cuadro se resume y comparan los factores críticos por cada programa.

Cuadro 5.5 - Comparación de factores críticos

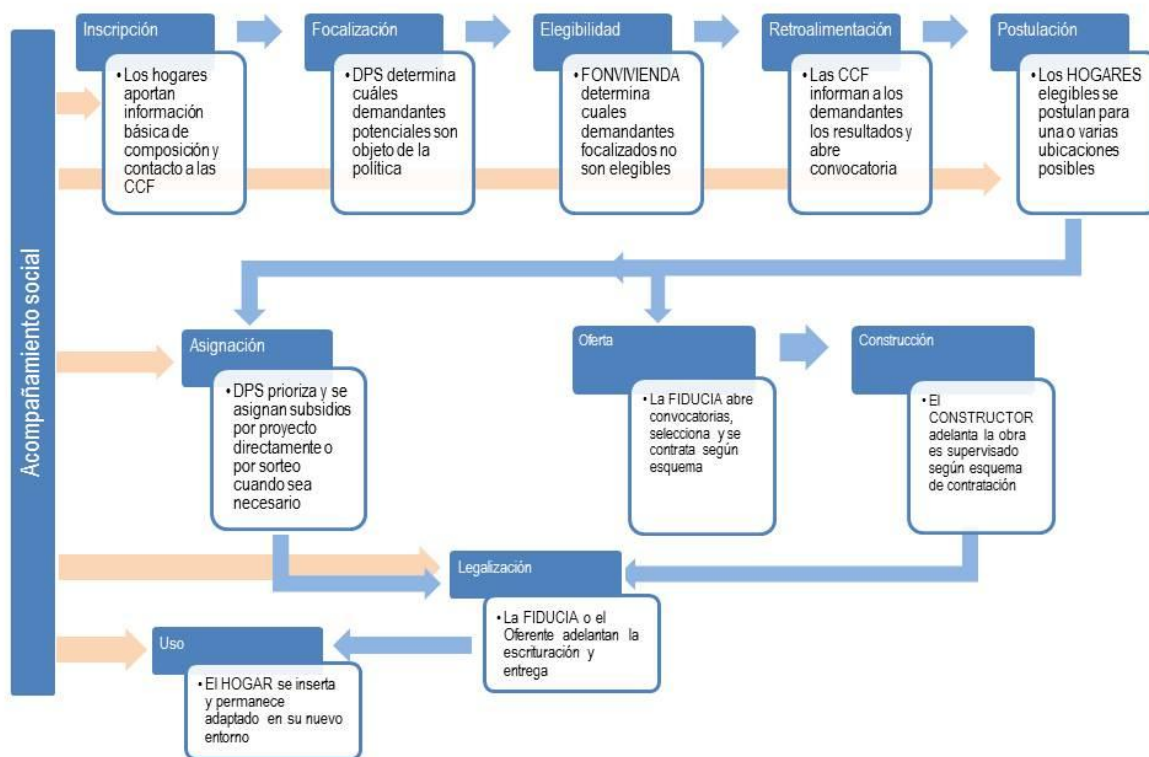
FACTOR CRÍTICO	SFV	SFVE
Capacidad de Atención de la Demanda	Exceso de demanda frente a los subsidios que se podían otorgar	No hay identificación de la demanda de vivienda por parte de la población vulnerable. No se tiene en cuenta dos características: movilidad geográfica y cambio en la composición familiar.
Capacidad de Generación de oferta	Restricciones financieras a la oferta, no había oferta VIP para población vulnerable	Cambio en el perfil de los oferentes: mayores incentivos para grandes constructores privados entran a ofrecer VIP incluso en ciudades intermedias. La garantía al constructor de que va a tener la demanda. Se manifestó la disponibilidad de lotes para VIP en el país. Sin embargo muchos de los lotes no cuentan con la infraestructura efectiva urbana y social.
Coordinación entre la oferta y la demanda		Los cupos tuvieron en cuenta la cantidad de población vulnerable, mas no la necesidad de vivienda. La ubicación final de proyecto se hace de

FACTOR CRÍTICO	SFV	SFVE
		acuerdo con la disponibilidad de lotes, la disponibilidad de proyectos privados y no con criterios de localización de la demanda, y de disponibilidad de infraestructura social y urbana.
Capacidad administrativa		Capacidad de municipios de cumplir compromisos de obras de urbanismo Esta capacidad está relacionada con el tamaño del municipio.
Eficiencia en el Ciclo del subsidio	El problema es el tiempo entre la postulación y la recepción de una vivienda	El problema es la postulación: no se encuentran los potenciales beneficiarios por: desactualización de datos. Se reduce tiempo entre asignación y legalización.
Sistemas de Información	Algunas postulaciones eran en físico El sistema de información de Subsidio permaneció prácticamente igual	La postulación se hace en línea Las bases de datos utilizadas en la identificación de potenciales beneficiarios son: desactualizadas, y no reflejan la necesidad real de demanda por vivienda.
Supervisión de la Calidad de los proyectos	Los mecanismos de control no garantizaban la terminación de los proyectos ni la calidad de la vivienda	Desde los términos se especifica criterios mínimos de calidad, que son el incentivo más importante para el constructor.

5.5 RECOMENDACIONES

En esta parte, se presentan especialmente las recomendaciones para el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE), identificado como prioritario dentro de la política de vivienda en Colombia. De acuerdo con el análisis del programa SFVE, se desarrollan recomendaciones para el fortalecimiento de sus operaciones, procesos y actividades, con énfasis en la respuesta a los criterios de evaluación (eficiencia, eficacia, efectividad, transparencia, calidad, coordinación y articulación). Se propone un proceso permanente, cual permite la sincronización y flexibilización de las etapas de oferta y demanda del Programa. La propuesta del proceso se manifiesta en la siguiente figura:

Figura 5.3 - Recomendaciones de proceso del subsidio familiar de vivienda



Fuente: Elaboración propia UT Econometría-Fedesarrollo-SEI

La focalización se realiza con base en datos actualizados de las personas, que además expresan su prioridad e interés de tener vivienda propia, se propone que en las CCF se reciba la inscripción de las personas, quienes aportan información básica de composición familiar, condiciones de vulnerabilidad e información de contacto y ubicación, sin necesidad de soportes documentales.

CAVIS-UT suministra la información de los inscritos que se convierten en los potenciales demandantes al DPS para que realice el proceso de cruces con otras bases recibidas de las entidades que participan en el proceso de la focalización, cómo establece la operación del programa SFVE.

En el siguiente paso, el DPS envía el listado de potenciales demandantes por grupo poblacional a Fonvivienda que efectúa el proceso de cruce y verificación, identificando los hogares elegibles. Los potenciales demandantes que no apliquen dentro del Programa

podrán o no aplicar a otro programa de vivienda, en cualquier caso se informa el resultado a través de las CCF. Fonvivienda envía el listado final de los potenciales beneficiarios elegibles a las CCF a través de CAVIS UT para que socialicen los resultados a los inscritos.

Fonvivienda abre convocatoria por proyectos, para que los hogares elegibles se postulen con los soportes documentales, para una o varias ubicaciones posibles, flexibilizando el acceso a la vivienda. Una vez se cierre la convocatoria, el DPS entra a priorizar y asignar subsidios por proyecto directamente o por sorteo cuando sea necesario.

Paralelamente entra a operar el proceso de oferta. Con base en la ubicación y tamaño de la demanda registrada previamente, FiduBogotá abre convocatorias, selecciona y contrata los constructores, dependiendo del esquema del programa SFVE. El constructor seleccionado adelanta la ejecución de la obra y una vez terminada, FiduBogotá y el oferente realizan el proceso de escrituración y legalización del subsidio.

Se propone que en cada fase del proceso haya acompañamiento social, buscando la sostenibilidad del Programa. El acompañamiento social se percibe cómo un proceso integral y permanente a partir de la identificación de la demanda en territorio hasta la permanencia de los hogares en su nuevo lugar.

Para la implementación del proceso se plantean recomendaciones en los siguientes tres instancias:

- Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información de oferta y demanda para la política de vivienda.
- Recomendaciones para la mejor articulación y planeación operativa.
- Fortalecimiento del acompañamiento social.

En este marco, se proponen las recomendaciones por cada instancia, buscando prevenir los conflictos latentes y desarrollar la cooperación latente, identificados en el mapeo de conflictos dentro los procesos del SFVE.

5.5.1 Diseño, Desarrollo e Implementación de un Sistema de Información de Oferta y Demanda para la Política de Vivienda

Para implementar el proceso previamente descrito, se recomienda iniciar con la creación de una base de datos de demanda revelada, que al ser alimentada y alcanzar un proceso

estable de inscripción, postulación, focalización, asignación y entrega, podrá en el futuro pasar a ser parte de un sistema de información de demanda y oferta para la población que expresa su necesidad de vivienda propia subsidiada. El registro de la demanda de vivienda permite a la oferta conocer su concentración y requerimientos para responder a ella dentro de las fuerzas del mercado.

El sistema debe permitir ingresar los cambios que el hogar tenga en la composición familiar, sin que esos cambios afecten la posibilidad de acceder al subsidio de vivienda mientras se mantengan las condiciones de vulnerabilidad establecidas. La información suministrada en el sistema permitirá que el mecanismo de focalización se mantenga con información actualizada.

En las ampliaciones posteriores del alcance del sistema de información, se deberá incluir un módulo de oferta que permita conocer los proyectos elegibles para VIP y la oferta para otros programas de vivienda.

El sistema debe evolucionar con las necesidades del Programa, partiendo de unas bases de datos sencillas de alimentar para hacer factible su implementación, ya que en el uso de los sistemas se garantiza su éxito.

El sistema al alcanzar un estado estable, permitirá la sincronización entre oferta y demanda y la planeación y coordinación de las actividades de escrituración con las notarías, las cuales están en el derecho de recibir alguna remuneración y con las oficinas de registro, subsanando picos de trabajo; La información de postulación, priorización y selección, asignación y entrega de la vivienda, estará integrada en una base de datos, evitando el reproceso de información en los distintos actores; se reducirá en gran medida los inconvenientes de ubicación de los beneficiarios porque ellos mismos manifiestan la necesidad y actualizan la información para acceder al subsidio.

De manera complementaria, es necesario que Fonvivienda propenda por la estandarización de la información utilizada en la divulgación a la población, como herramienta de apoyo al acompañamiento social.

5.5.2 Mejora en la Articulación y Planeación Operativa

Para mitigar los conflictos de flujos de información y de coordinación interinstitucional, se recomiendan las siguientes acciones con énfasis en el fortalecimiento de los entes territoriales, los cuales juegan un papel importante en el funcionamiento del Programa.

Con el ánimo de sincronizar la oferta con la demanda, se propone coordinar la ejecución de los proyectos con base en la demanda revelada, y la asignación del subsidio con base en los compromisos de oferta establecidos en la contratación de proyectos.

Para potencializar la utilización de predios ofrecidos por la Entidad Territorial, se deben establecer mecanismos de viabilización de predios, que tengan en cuenta las particularidades y las acciones necesarias para cumplir los requisitos, asesorando al municipio y condicionando la aprobación a la observancia de las recomendaciones. Complementariamente, debe generarse un proceso permanente de evaluación y aprobación de lotes.

Buscando estimular la participación de constructores pequeños en el Programa, se propone estructurar fondos de garantías y mecanismos de financiación aplicables a los constructores que cuentan con la capacidad técnica y experiencia para ejecutar proyectos VIP, disminuyendo el riesgo de concentrar la oferta en un número reducido de oferentes con músculo financiero.

Es necesario incorporar dentro de la asistencia técnica a los municipios, la asesoría y acompañamiento para armonizar las acciones del municipio dentro del programa con el ordenamiento territorial y para implementar las recomendaciones dirigidas a la viabilización de lotes; requerimiento que es compartido con el Programa de subsidio en dinero para la formulación, coordinación y control de los proyectos.

La mejor planeación y articulación de operaciones del SFVE busca instituir las mesas de coordinación que se están formando y solicitando *ad hoc* para resolver los retos operativos, planeación de obras de urbanismo y liquidación de proyectos, equilibrando las oportunidades entre los actores involucrados.

5.5.3 Fortalecimiento del Acompañamiento Social

Como establece la Ley 1537 de 2012, se requiere el acompañamiento social y comunitario dentro las operaciones de programa. La estrategia de acompañamiento social, coordinada por MVCT – DPS, manifiesta un importante paso para brindar los logros del programa, particularmente para la estabilización de la población beneficiaria en su nuevo lugar y el mejoramiento de la calidad de vida en múltiple aspectos.

Por eso, se recomienda establecer dentro del Plan Nacional de Desarrollo un programa de inversión para el acompañamiento social de los beneficiarios de la política de vivienda

subsidiada que pueden ser desarrolladas por las CCF, ONG o los cogestores de la Red Unidos para:

- Suministrar información acerca del funcionamiento del programa.
- Asesorar en la postulación en los hogares elegibles.
- Acompañar el proceso de adaptación a la nueva vivienda y al nuevo entorno social.
- Articular el acceso de los hogares a la oferta social disponible, incluidos los programas de generación de ingresos.

EN LA POSTULACIÓN

En la postulación, se observa una cooperación latente entre CAVIS UT y ANSPE para buscar los potenciales beneficiarios del programa en el territorio. Con referencia a la experiencia del INURBE que ha tenido el grupo de trabajadores sociales en el territorio, dedicados para trabajar con la población beneficiaria del subsidio familiar, se propone la mejor definición y reasignación de cogestores de ANSPE para apoyar a los potenciales beneficiarios. Eso implica ampliación de sus responsabilidades y su capacidad para acompañar la población potencialmente beneficiaria del programa SFVE.

Igualmente, se requiere aprovechar la experiencia de las CCF en la divulgación y logística para las postulaciones, y la cooperación con los cogestores de ANSPE. Por eso, se propone institucionalizar la cooperación entre dichas entidades en las operaciones de cada uno que permite la continuidad y estabilización.

En casos de altas expectativas y desilusión, que se presentó como un conflicto latente entre el Gobierno Nacional representado por Fonvivienda y los potenciales beneficiarios del programa, se formula la necesidad de una campaña clara y sencilla para informar a la población vulnerable sobre el mecanismo de selección de beneficiarios del SFVE.

APOYO SOCIAL DESPUÉS LA ENTREGA

Para promover la estrategia de acompañamiento social, se busca una participación activa de los municipios, sector privado y de manera importante, de las comunidades beneficiarias. Al respecto de los retos específicos, a saber: convivencia y seguridad, cobertura vs acceso a la infraestructura social y servicios públicos, acceso al mercado y empleo, inclusión social dentro el territorio e interacción con el entorno social, y cumplimiento de los nuevos deberes, se necesita el fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional como territorial.

El rol del municipio es importante para integrar la estrategia dentro sus operaciones mismas, solicitando el énfasis en sus capacidades administrativa, técnica y financiera. Dentro de la estrategia se requiere la financiación del acompañamiento, la posibilidad de participación activa con aporte de recursos de los municipios, de otras entidades públicas del orden nacional y departamental, de cooperación internacional, ONG, y el sector privado.

A partir de la mejor disponibilidad, acceso y cobertura de los servicios públicos, infraestructura social, oportunidades de empleo, junto con el apoyo social y comunitario, se formula la importancia de la cooperación efectiva de los oferentes del sector privado, constructores y los proveedores de equipamientos urbanos (acueductos, vías, centros comerciales, etc.).

ANEXO 1: CUADRO DE FLUJO DE PROCESOS

(Ver documento digital)

ANEXO 2: MATRIZ DE ENTREVISTAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

(Ver documento digital)

ANEXO 3: MATRIZ DE ENTREVISTAS A NOTARIAS

(Ver documento digital)

ANEXO 4: MATRIZ DE ENTREVISTAS A ENTIDADES NACIONALES

(Ver documento digital)

ANEXO 5: BASES DE DATOS

(Ver documento digital)