

EVALUACIÓN FINAL DEL PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL

Crédito BID 1951/OC-CO

Informe final

Manizales, 25 de abril de 2014

Dirección del proyecto

Carlos Ariel García Romero

Coordinación análisis de procesos y operaciones

Catalina Zárate Robledo

Viviana Alexandra Villa Arango

Coordinación análisis cualitativo

María Teresa Matijasevic Arcila

Mónica Ramírez Guerrero

Coordinación evaluación de impacto

Liliana Velásquez Martínez

Experto en Programa MIB

Pablo Emilio Branchi

Coordinación trabajo de campo

Gustavo Adolfo Ochoa Villegas

Asistentes

Ángela María Arango

Juan Carlos Mora Betancourth

María Antonia Morales Montaña

Natalia Mejía Franco

Equipo trabajo cualitativo

Adriana María Quiceno Mesa

Diego Andrés Serna Velásquez

Juan Camilo López Vargas

Juan Carlos Duque Arango

Maritza Arango Zapata

Paola Lorena Vargas Marín

Supervisión trabajo de campo

Danielo de J Ramírez Uribe

Francisco Sánchez Orozco

Héctor Enrique Guerrero Lara

Jaime Mauricio Guzmán Ramírez

Javier Sarmiento Soto

Encuestadores

Adriana Aguirre Cárdenas

Adriana Patricia González Loaiza

Carlos Alberto Giraldo Osorio

Carlos Arturo López López
Diego Alexander Rincón Cárdenas
Efraín Enrique Herrera Hernández
Erwin Saúl Wilches Espitia
Ilda María López García
Juan Fernando Ruiz Londoño
Ligia Olarte Ríos
Liliana del Socorro Collazos Medina
María del Socorro Velásquez Gómez
María del Pilar Osorio Vásquez
Néstor Jaime Gallego López
Paula Cristina Grisales Dalloz
René Cardona Castaño
Tanya Lucia Osorio Rubiano
Yeison Jiménez Narváez
Yemy Eugenia Franco García

Crítica y digitación

Jorge Mario Torres López
Marcela Vargas Villegas
María Mercedes Vargas Villegas

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	XII
PRESENTACIÓN.....	1
1. METODOLOGÍA.....	6
1.1 ENFOQUE METODOLÓGICO	6
1.2 FUENTES Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN	7
1.3 CONSIDERACIONES MUESTRALES	8
2. EVALUACIÓN DE OPERACIONES	11
2.1 PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA	11
2.1.1 POBLACIÓN OBJETIVO	11
2.1.2 ARREGLO INSTITUCIONAL	14
2.1.3 PROCESOS	27
2.1.4 ANÁLISIS DE LAS OPERACIONES	31
2.1.4.1 Esquema operativo – todas las bolsas.....	31
2.1.4.2 Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable - SFV-AVC ..	43
2.1.4.3 Bolsa de Población Desplazada SFV-PD.....	50
2.1.4.4 La oferta de Vivienda de Interés Social.....	55
2.1.4.5 Esquema de desembolso a través de encargos fiduciarios	61
2.1.5 CARACTERIZACIÓN DE LAS VIVIENDAS BOLSA AVC (AHORRO VOLUNTARIO CONTRACTUAL) ..	63
2.1.6 PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES	66
2.2 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS.....	69
2.2.1 ALGUNOS ANTECEDENTES DEL PMIB	70
2.2.2 POBLACIÓN OBJETIVO.....	73
2.2.3 ARREGLO INSTITUCIONAL DEL PMIB.....	77
2.2.4 PROCESOS	87
2.2.4.1 CICLO DEL PMIB Y COMPONENTES DE INTERVENCIÓN	87
2.2.4.2 ELEGIBILIDAD Y FOCALIZACIÓN DE MUNICIPIOS Y BARRIOS	89
2.2.4.2.1 ELEGIBILIDAD Y PRIORIZACIÓN DE MUNICIPIOS	89
2.2.4.2.2 ELEGIBILIDAD Y SELECCIÓN DE BARRIOS.....	91
2.2.4.3 EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEMOSTRATIVOS	93
2.2.4.3.1 PREFACTIBILIDAD	94
2.2.4.3.2 ESTUDIOS Y DISEÑOS.....	96
2.2.4.3.3 EJECUCIÓN DE OBRAS.....	99
2.2.4.3.4 REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO DE POBLACIÓN	103
2.2.4.3.5 ARTICULACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS DEL MVCT	105
2.2.4.3.6 ESQUEMA FINANCIERO	106
2.2.4.3.7 PRINCIPALES DIFICULTADES Y CUELLOS DE BOTELLA	108
2.2.4.3.8 SEGUIMIENTO Y MONITOREO AL PROGRAMA	110
2.2.4.3.9 PROCESO PARTICIPATIVO Y SATISFACCIÓN DE LAS COMUNIDADES	111
2.2.5 PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES	116
2.3 PROGRAMA NACIONAL DE TITULACIÓN DE PREDIOS FISCALES	117
2.3.1 POBLACIÓN OBJETIVO.....	118
2.3.2 ARREGLO INSTITUCIONAL	119

2.3.2.1	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	121
2.3.2.2	Entidades públicas de orden nacional o territorial	121
2.3.2.3	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	122
2.3.2.4	Superintendencia de Notariado y Registro	122
2.3.2.5	Gobernaciones.....	123
2.3.2.6	Observaciones sobre el arreglo institucional.....	123
2.3.2.7	Apropiación del programa en las entidades territoriales.....	124
2.3.3	PROCESOS	126
2.3.3.1	El ciclo del programa de Titulación de Predios Fiscales.....	126
2.3.3.2	Análisis de las operaciones	129
2.3.3.3	Sistemas de información	139
2.3.3.4	Otros procesos o acciones relacionados con el programa	140
2.3.4	PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES	144
3.	EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	147
3.1	IDENTIFICACIÓN DE RESULTADOS ESPERADOS Y PRODUCTOS DEL PROGRAMA.....	147
3.2	MEDIOS DE VERIFICACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	148
3.3	RESULTADOS DEL MARCO LÓGICO	148
3.3.1	COMPONENTE DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA - SFV	149
3.3.2	PROGRAMA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS - PMIB	153
3.3.3	TITULACIÓN DE PREDIOS FISCALES – TPF	153
3.3.4	CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL.....	154
3.3.5	SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....	154
4.	EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE TITULACIÓN DE PREDIOS FISCALES	
	180	
4.1	ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS.....	180
4.2	CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS Y DE LA OCUPACIÓN.....	185
4.2.1	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS BENEFICIARIOS	185
4.2.2	CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA.....	189
4.2.3	CARACTERÍSTICAS DE LA OCUPACIÓN DE LOS PREDIOS Y VIVIENDAS	190
4.2.4	COSTOS ASOCIADOS A LA TENENCIA.....	191
4.2.5	BANCARIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS.....	192
4.3	APROPIACIÓN DEL PROGRAMA POR PARTE DE LOS BENEFICIARIOS.....	194
4.4	CAMBIOS DE PROPIETARIO.....	196
4.5	IMPACTOS DE LA INTERVENCIÓN EN LOS BENEFICIARIOS.....	197
4.5.1	CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS	198
4.5.2	CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS	199
4.5.3	MERCADO LABORAL.....	200
4.5.4	PRECIOS DE LA VIVIENDA.....	201
4.5.5	INVERSIONES EN LA VIVIENDA.....	202
4.5.6	SEGURIDAD DE LA TENENCIA	203
4.5.7	OPORTUNIDADES DE INGRESO Y RIQUEZA	205
4.6	IMPACTOS DE LA INTERVENCIÓN EN LOS MUNICIPIOS	207
4.6.1	MERCADO DE VIVIENDAS TITULADAS.....	207
4.6.2	DESARROLLO URBANO	208
4.6.3	PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	209
4.7	PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES	209

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	212
ANEXO 1. PREGUNTAS ORIENTADORAS DE LA EVALUACIÓN	218
ANEXO 2. DIAGRAMAS DE FLUJO BOLSAS EVALUABLES SFV	225

Índice de cuadros

Cuadro 1. Muestra efectiva encuesta de hogares SFV.....	9
Cuadro 2. Muestra efectiva encuesta de hogares MIB	9
Cuadro 3. Muestra efectiva encuesta de hogares TPF	9
Cuadro 4. Muestra efectiva fuentes consultadas con técnicas cualitativas SFV	10
Cuadro 5. Muestra efectiva fuentes consultadas con técnicas cualitativas MIB.....	10
Cuadro 6. Muestra efectiva fuentes consultadas con técnicas cualitativas TPF	10
Cuadro 7. Posibilidades de acceso a vivienda con y sin subsidios*	12
Cuadro 8. Recurso humano de las CCF dedicado al servicio de vivienda, según modalidad de contratación	21
Cuadro 9. Número de procesos adelantados por las CCF en el ciclo de asignación de SFV.....	22
Cuadro 10. Información sobre la supervisión de los SFV realizada por Fonade	25
Cuadro 11. Percepción de los hogares sobre las dificultades en la postulación	33
Cuadro 12. Participación de las fuentes de financiación en el valor total de las VIS, según bolsa .	36
Cuadro 13. Número y porcentaje de cartas de asignación entregadas a los hogares. Bolsa SFV-AVC.....	38
Cuadro 14. Medio por el que se enteró de la asignación, según entidad de postulación	38
Cuadro 15. Número de subsidios vencidos, según bolsa.....	39
Cuadro 16. Número de subsidios legalizados frente a los subsidios asignados por bolsa y año	40
Cuadro 17. Número de solicitudes de cobro anticipado respecto a los subsidios desembolsados, según bolsa y año	42
Cuadro 18. Razones para solicitar asesoría por parte de los beneficiarios en la postulación	45
Cuadro 19. Inconvenientes para la aprobación del préstamo.....	46
Cuadro 20. Medio por el que el hogar se enteró de la asignación del subsidio.....	53
Cuadro 21. Subsidios asignados, desembolsados al oferente y legalizados. Bolsa de SFV-PD	54
Cuadro 22. Número de proyectos presentados a FINDETER	57
Cuadro 23. Proporción de proyectos declarados elegibles en las Bolsas de Esfuerzo Territorial ...	57
Cuadro 24. Dificultades percibidas por los municipios para la formulación de proyectos VIS	58
Cuadro 25. Proyectos con declaratoria de incumplimiento 2008 – 2012	59
Cuadro 26. Proyectos presentados y elegibles y soluciones promedio. Bolsas de Esfuerzo Territorial, 2007 – octubre de 2013	59
Cuadro 27. Tiempos de los procesos en bolsas concursables (días)	60
Cuadro 28. Precios promedios de las viviendas adquiridas	63
Cuadro 29. Área promedio de las viviendas (M ²)	64
Cuadro 30. Disposición de espacios y elementos de la vivienda.....	65
Cuadro 31. Acceso a servicio de infraestructura básica, equipamientos y obras, según los beneficiarios encuestados.....	76

Cuadro 32. Servicios públicos de los hogares	77
Cuadro 33. Proyectos apoyados en Ciclo Completo MIB	106
Cuadro 34. Inversiones realizadas en los barrios del PMIB (millones de pesos)	107
Cuadro 35. Formas de discusión y acuerdo de obras.....	113
Cuadro 36. Acompañamiento y capacitación	113
Cuadro 37. Razones para considerar cambios en la calidad de vida	115
Cuadro 38. Tiempos de los procesos (número de días)	129
Cuadro 39. Estado de los proyectos presentados a FINDETER en las bolsas de esfuerzo territorial a octubre de 2013	151
Cuadro 40. Estado de la muestra de hogares frente al Programa	181
Cuadro 41. Estado de la muestra de hogares frente al Programa por municipio	182
Cuadro 42. Estado de los hogares encuestados en el seguimiento frente al Programa	185
Cuadro 43. Afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud	186
Cuadro 44. Tipos de hogar entre los beneficiarios	187
Cuadro 45. Tamaño de los hogares beneficiarios	187
Cuadro 46. Edades de los jefes de hogar.....	188
Cuadro 47. Espacios de la vivienda donde se han realizado inversiones.....	189
Cuadro 48. Costos asociados a la tenencia del predio	192
Cuadro 49. Estado de los hogares encuestados en los dos momentos frente al Programa.....	197
Cuadro 50. Impactos del programa en variables demográficas	198
Cuadro 51. Impactos del programa en variables socioeconómicas	199
Cuadro 52. Impactos del programa en espacios comunitarios específicos.....	200
Cuadro 53. Impactos del programa en precios de la vivienda	202
Cuadro 54. Impactos del programa en inversiones en la vivienda	203
Cuadro 55. Impactos del programa en inversiones particulares en la vivienda.....	203
Cuadro 56. Impactos del programa en la seguridad de tenencia.....	204
Cuadro 57. Impactos del programa en solicitud y acceso a créditos.....	205
Cuadro 58. Usos dados a la vivienda para mejorar ingresos	206

Índice de gráficos

Gráfico 1. Número de subsidios asignados y monto de los subsidios	19
Gráfico 2. Proyectos radicados por departamento. Enero de 2008 – Octubre de 2013	24
Gráfico 3. Días promedio en conseguir la documentación para la postulación	34
Gráfico 4. Número de Cuentas de Ahorro Programado y valor promedio/CAP al cierre de cada año	35
Gráfico 5. No. de subsidios asignados por Fonvivienda en la bolsa SFV-AVC	44
Gráfico 6. Percepción de los hogares sobre los inconvenientes en la postulación. Bolsa SFV-AVC	45
Gráfico 7. Número de postulaciones, subsidios asignados y legalizados en la bolsa SFV-AVC.....	47
2010 - 2013	47
Gráfico 8. Subsidios asignados en la bolsa SFV-AVC, según región.....	48
Gráfico 9. Entidad de la que los hogares recibieron acompañamiento en la escrituración.....	49
Gráfico 10. Satisfacción de los hogares con el acompañamiento recibido de las CCF en el proceso de asignación del subsidio	51
Gráfico 11. Unidades de vivienda iniciadas según rango de vivienda	56
Gráfico 12. Histograma de precio de la vivienda en SMMLV.....	64
Gráfico 13. Material predominante de pisos, techos y paredes.	64
Gráfico 14. Espacios de la vivienda	65
Gráfico 15. Entorno de las viviendas y servicios públicos	66
Gráfico 16. Meta vs. Ejecución de asignación de subsidios familiares de vivienda por modalidad	149
Gráfico 17. Entrega de viviendas por modalidad de subsidio	150
Gráfico 18. Elegibilidad de los proyectos presentados a FINDETER. 2007 – octubre de 2013	151
Gráfico 19. Percepción del hogar sobre el cambio en algunas variables del hogar	152
Gráfico 20. Percepción del hogar sobre el cambio en algunas variables del hogar	154

Índice de tablas

Tabla 1. Diagnóstico de los componentes MIB en cada barrio.....	73
Tabla 2. Características de los barrios del PMIB demostrativo y del proyecto MIB de Pereira	73
Tabla 3. Criterios de selección de municipios y barrios	90
Tabla 4. Criterios de elegibilidad de los barrios	91
Tabla 5. Municipios y barrios que cuentan con estudios de prefactibilidad	94
Tabla 6. Ventajas y desventajas de contratos bajo CUE y Etapas separadas	98
Tabla 7. Obras y acciones realizadas en el marco del PMIB	99
Tabla 8. Otros programas del MVCT implementados en los barrios del PMIB	106
Tabla 9. Productos y resultados esperados de acuerdo con el análisis de Marco Lógico	147
Tabla 10. Verificación de metas de Marco Lógico	156

Índice de figuras

Figura 1. Esquema conceptual de la operación del Sistema Nacional de Vivienda.....	14
Figura 2. Esquema institucional de la Política Nacional de Vivienda	15
Figura 3. Mapa de actores institucionales dentro el subsidio de vivienda familiar	17
Figura 4. Organigrama del Viceministerio de Vivienda	18
Figura 5. Cadena de entrega del Subsidio Familiar de Vivienda	27
Figura 6. Flujograma del proceso de postulación	31
Figura 7. Flujograma del proceso de asignación del subsidio	37
Figura 8. Tiempo estimado entre la radicación de los documentos y el pago de los subsidios al oferente	39
Figura 9. Flujograma del proceso de desembolso. Modalidad pago contra escritura	41
Figura 10. Flujograma del proceso de desembolso. Modalidad pago anticipado	42
Figura 11. Posición del PMIB en el MVCT	78
Figura 12. Mapa de agentes institucionales – Mejoramiento Integral de Barrios.....	81
Figura 13. Diagrama de flujo general del PMIB.....	82
Figura 14. Ciclo Programa Mejoramiento Integral de Barrios	88
Figura 15. Etapas de desarrollo del PMIB	93
Figura 16. Tiempos totales de estudios y diseños y ejecución de obras en los municipios MIB	98
Figura 17. Ruta crítica del PMIB	102
Figura 18. Mapa de actores institucionales - Titulación de Predios Fiscales	120
Figura 19. Diagrama de flujo del programa TPF	128

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AVC	Ahorro Programado Contractual con Evaluación Crediticia Favorable
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAP	Cuentas de Ahorro Programado
CAVIS-UT	Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar
CCF	Caja de Compensación Familiar
CGR	Contraloría General de la República
CNC	Centro Nacional de Consultoría
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CRECE	Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales
CUE	Contrato Único de Ejecución
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DCF	Desempeño de capacidad fiscal
DEUT	Dirección de Espacio Urbano y Territorial
DINP	Desarrollo Integral de Proyectos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
DSH	Dirección del Sistema Habitacional
ET	Entidad Territorial
ETD	Esfuerzo Territorial Departamental
ETN	Esfuerzo Territorial Nacional
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FNV	Fondo Nacional de Vivienda
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FOVIS	Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana

ISVIMED	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
JAC	Junta de Acción Comunal
MAVDT	Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
MVCT	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
PCPVISDT	Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial
PD	Población Desplazada
PETIC	Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
PMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RUP	Registro Único de Postulantes
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SCA	Sociedad Colombiana de Arquitectos
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios para programas sociales
SIVIS	Sistema de Información de Vivienda de Interés Social
SMMLV	Salario mínimo mensual legal vigente
SNIVDT	Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
TDR	Términos de referencia
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TPF	Titulación de Predios Fiscales
UTEL	Unidad Ejecutora Local
UTEN	Unidad Ejecutora Nacional
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social
VISA	Vivienda Saludable
VVDT	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial

Presentación

Colombia afronta un acelerado proceso de urbanización. Mientras en 1950 la población urbana constituía 39%, en 2000 ascendía aproximadamente a 72% y se estima que para 2020 cerca de 80% de la población colombiana estará localizada en las ciudades (DNP, 2006). El proceso de poblamiento urbano en Colombia ha tenido características singulares, marcadas por el éxodo violento de la población rural y por un crecimiento demográfico acelerado, sin que se logre un verdadero contexto de modernización amparado en el desarrollo industrial, el crecimiento del empleo, una oferta adecuada de infraestructura y servicios públicos y medidas de protección ambiental.

Según el DNP (2006:9), "el crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado, con una visión de pequeña escala más que de modelo territorial. Entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentra el predominio de los asentamientos precarios, la expansión no planificada, y el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades, así como la insuficiencia de espacio público". Datos del último censo de población del DANE revelan que el 27% de los hogares urbanos del país presenta algún nivel de déficit habitacional: el 12.6% no tiene vivienda (déficit cuantitativo), mientras que el 14.4% tiene alguna deficiencia en sus viviendas (déficit cualitativo) (MVCT, s.f.).

La problemática de las carencias habitacionales no es exclusiva de la población de menores ingresos, aunque para ella el problema es más agudo. El análisis del déficit de vivienda de la población de Colombia, de acuerdo a sus ingresos, muestra que los cinco deciles más bajos (1 a 5) concentran el 71% del déficit total, en tanto que los más altos (6 a 10) participan con el 29%. En respuesta a este fenómeno, las proyecciones del DNP indican que para el período 2005-2019 se conformarán 3.95 millones de nuevos hogares y que para atender esta demanda, evitando la conformación de nuevos asentamientos precarios, el mercado formal de vivienda debe ser capaz de producir al menos 260 mil viviendas anuales, de las cuales 140 mil deberían ser Vivienda de Interés Social (BID, 2007a).

Sin embargo, uno de los principales problemas relacionados con el proceso de urbanización en el país es justamente la baja capacidad de producción de vivienda urbana por parte del mercado formal y, como resultado de ella, la construcción de urbanizaciones informales y la ocupación ilegal de predios fiscales con VIS (MAVDT, 2010c).

Como consecuencia de esa problemática, una parte importante de la población urbana del país no puede acceder a una vivienda digna, mientras que la que ocupa ilegalmente predios fiscales vive en situación de precariedad jurídica y financiera por la falta del título de propiedad (Ibíd.).

Para atender la problemática relacionada con la provisión de vivienda urbana a las poblaciones de bajos recursos del país, el principal instrumento de política disponible han sido los subsidios. Se trata, también, del instrumento más consolidado, a partir del cual los hogares pueden adquirir una solución de vivienda en el mercado, construir una vivienda en terrenos de su propiedad o mejorar su vivienda actual.

En cambio, los avances en materia de atención a la población que habita en asentamientos precarios o de formalización de la tenencia a quienes ocupan predios fiscales han sido menos significativos. En el primer caso, esos avances consisten en el mejoramiento del marco regulatorio de la planeación urbana a partir de la obligatoriedad de los municipios de construir Planes de Ordenamiento Territorial desde finales de los noventa y, especialmente, la formulación, en 2004, de lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano, reconociendo la necesidad de dar respuesta a la urbanización informal y a la situación de asentamientos precarios y a implementar políticas que permitan solucionar la escasez de suelo urbano para VIS. En el segundo caso, esos avances están representados por el programa Colombia Titula, a través del cual se ha atendido la ocupación ilegal de predios fiscales, reconociendo la posesión del predio y traspasando la propiedad del Estado a los ocupantes (Ibíd.).

A partir de dicha problemática, entre 2006 y 2007 se formuló el Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial, que busca continuar los esfuerzos realizados en los últimos años para reducir los déficits cuantitativo y cualitativo de vivienda de los hogares de menores ingresos de las zonas urbanas del país. Además de esa reducción, el Programa continúa el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad asociada al sector de VIS, en particular en lo relacionado con el sistema de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) y los sistemas de información y monitoreo, consolida la iniciativa de asistencia técnica a los municipios mediante apoyo a la política de desarrollo territorial y continúa las iniciativas de formalización de los predios fiscales ocupados de manera ilegal con VIS.

El objetivo general del Programa es *contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno*. Sus objetivos específicos son:

- Consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios para VIS
- Generar instrumentos y bases para el desarrollo y aplicación de una política nacional de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB
- Impulsar programas masivos de titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS
- Fortalecer el marco institucional y consolidar el sistema de información del sector

Para alcanzar cada uno de los objetivos específicos, el Programa está conformado por cuatro componentes:

- **Subsidio Familiar de Vivienda**, consistente en la financiación de subsidios para vivienda a familias del sector informal urbano con un ingreso mensual inferior a 4 SMMLV, así como la financiación de los costos de operación y supervisión del sistema.
- Apoyo a la política de desarrollo territorial, que incluye las bases de la Política de **Mejoramiento Integral de Barrios** y la asistencia técnica a los municipios para el desarrollo de Planes de Ordenamiento Territorial
- **Titulación de Predios Fiscales**, para facilitar los procesos de titulación de predios del Estado ocupados ilegalmente con VIS, mediante recursos para brindar apoyo técnico, jurídico y financiero a las entidades
- **Fortalecimiento de la política de hábitat y vivienda y consolidación de los sistemas de información**, a través de la contratación de servicios de consultoría y

capacitación para el fortalecimiento del sector habitacional y la adquisición del equipo para la administración y monitoreo del subsidio

Dentro de esos componentes se identifican los tres programas que son objeto de la evaluación final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial: i) Subsidio Familiar de Vivienda, ii) Mejoramiento Integral de Barrios y iii) Titulación de Predios Fiscales. Cada uno de esos programas atiende aspectos particulares de la problemática del sector de vivienda y desarrollo urbano en el país, descrita previamente. Cada uno tiene una población objetivo determinada. Para su operación, cada programa cuenta con un arreglo institucional específico y con procesos particulares para la atención de esa población. Sin embargo, esos programas pueden articularse para atender determinadas situaciones. Tal es el caso de los programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación de Predios Fiscales: dado que, como se verá con más detalle en el capítulo respectivo, uno de los componentes financiados del primer programa es la *titulación de la propiedad*, ese programa se articula al de Titulación de Predios Fiscales en los casos en que el barrio beneficiario incluya bienes del Estado ocupados de manera ilegal con VIS, tal como ocurrió en todos los proyectos demostrativos. También el programa de Mejoramiento Integral de Barrios se ha articulado con el de Subsidio Familiar de Vivienda, en la medida en que la intervención en algunos de los proyectos demostrativos ha incluido la asignación de subsidios de la bolsa de vivienda saludable.

El Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial también incluye un componente de *Administración y seguimiento*, que comprende la contratación del equipo responsable del control y seguimiento global de la operación del proyecto dentro del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la contratación de la auditoría y la realización de tres evaluaciones: i) la **evaluación inicial**, realizada por Economía Urbana y el Centro Nacional de Consultoría entre 2009 y 2010, que consistió en el diseño de la evaluación de impacto de los componentes de Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación de Predios Fiscales y el levantamiento de las líneas de base respectivas; ii) la **evaluación intermedia**, realizada por Econometría y Desarrollo Integral de Proyectos entre 2011 y 2012, que incluyó una evaluación institucional y de resultados con énfasis en el componente de Subsidio Familiar de Vivienda; iii) la **evaluación final**, que contiene la evaluación de operaciones de los componentes Subsidio Familiar de Vivienda, Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación de Predios Fiscales, la evaluación de resultados del Programa, la evaluación de impacto del programa de Titulación de Predios Fiscales y las recomendaciones para mejorar los procesos, resultados e institucionalidad del Programa.

Este documento contiene el informe final de la Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. El documento se compone de cuatro capítulos, de los cuales el primero presenta una síntesis de la metodología de la evaluación. En cuanto a los capítulos siguientes, recogen estrictamente la estructura de la evaluación descrita en los términos de referencia (BID y BM, 2013b, p. 61-70).

El segundo capítulo contiene la **Evaluación de Operaciones** del Programa para cada uno de los tres componentes señalados: Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) y Titulación de Predios Fiscales (TPF). En cada una de las tres secciones en que se divide el capítulo se incluye una descripción del componente, la población a la cual va dirigido, el arreglo institucional previsto para su manejo y los procesos o etapas del ciclo que comprende cada uno. El

contenido de los análisis del arreglo institucional y las operaciones de cada componente varía en función de las preguntas orientadoras de la evaluación¹. Al final de cada sección se incluyen los principales resultados y conclusiones que surgen de los análisis.

El tercer capítulo comprende la **Evaluación de Resultados** del Programa. En él se presenta la verificación final del cumplimiento de las metas y resultados contenidos en el marco lógico del Programa en el marco del Crédito BID 1951/OC-CO. Esa verificación comprende los indicadores de fin, de propósito y de componente incluidos en el marco lógico para el fin de término y retoma el cumplimiento de metas de medio término realizado por Econometría y DINP (2012). Además de la inclusión de la matriz de marco lógico con la verificación del cumplimiento de cada una de las metas de medio y fin de término, en el capítulo se presenta una síntesis de los resultados obtenidos a partir de esa verificación para los tres componentes centrales del Programa (Subsidio Familiar de Vivienda, Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación de Predios Fiscales) así como para la Consolidación de la Política de Desarrollo Territorial y los Sistemas de Información.

El cuarto capítulo incluye la **Evaluación de Impacto** del componente de Titulación de Predios Fiscales. En el capítulo se presenta: i) una caracterización de los beneficiarios del programa y de la ocupación de los predios; ii) un análisis del grado de apropiación del programa por parte de los beneficiarios; iii) un examen de los cambios de propietario del predio después de la titulación; iv) un análisis de los impactos que ha tenido la intervención en los beneficiarios, en particular en sus condiciones socioeconómicas y en aspectos como los precios e inversiones en la vivienda, la seguridad de la tenencia y el acceso a créditos; v) por último, algunos de los impactos del programa en los municipios, especialmente en áreas como el mercado de las viviendas tituladas, el desarrollo urbano y el presupuesto de las entidades territoriales². Al final del capítulo se incluyen los principales resultados y conclusiones de los análisis de los impactos del componente.

Esta versión del informe no incluye el capítulo de **Recomendaciones** ni el Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones, en la medida en que está pendiente la discusión sobre la importancia y viabilidad de las propuestas de ajuste formuladas por el CRECE en el informe anterior, para establecer cuáles harán parte de la versión final.

Al final del documento se incluyen dos anexos. El primero contiene la relación de las preguntas orientadoras de la Evaluación y el segundo los diagramas de flujo de los procesos de cada una de las bolsas incluidas en la evaluación de operaciones del programa de Subsidio Familiar de Vivienda.

Como se examina en el capítulo que contiene la Evaluación de Resultados, el Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial ha contribuido efectivamente a *mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno*, como señala su objetivo general. En el caso del componente de Subsidio Familiar de Vivienda, la mayoría de los hogares beneficiarios (el 67%) percibe que su calidad de vida mejoró, opinión que está asociada con el hecho de que “están en

¹ Debido a la elevada cantidad de preguntas orientadoras incluidas en los términos de referencia para la evaluación de operaciones del programa (un total de 141, incluidas en el Anexo 1) y a que varias tienen un alcance muy puntual, sus respuestas no se presentan de manera individual, en apartados específicos, sino que se desarrollan en las secciones relacionadas.

² Al igual que en la evaluación de operaciones, las respuestas a las preguntas orientadoras relacionadas con la evaluación de impacto no se presentan en apartados específicos sino que se agrupan en las distintas secciones.

algo propio” y ya no deben asumir el pago de arrendamiento, lo que libera recursos para otros gastos. Por su parte, proporciones muy altas de los beneficiarios del Mejoramiento Integral de Barrios consideran que el entorno físico del barrio mejoró con el programa (93.4%), así como el entorno social (72.1%) y el entorno ambiental (85.8%). En cuanto al programa de Titulación de Predios Fiscales, los resultados de las estimaciones de impacto sugieren un mejoramiento en la calidad de vida de los beneficiarios, atribuible a la valorización de los predios y viviendas, y al efecto positivo de la intervención en el acceso a créditos bancarios.

1. Metodología

Este capítulo contiene una síntesis de la metodología utilizada para el desarrollo de la Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. Para una mayor descripción de la metodología y de las particularidades de la recolección de información a partir de las fuentes primarias, se recomienda revisar los informes respectivos (CRECE, 2013a; 2013b).

En la primera parte del capítulo se presenta el enfoque metodológico empleado en el abordaje de cada uno de los componentes de la evaluación. Luego se describen las técnicas de recolección de información y análisis de información utilizadas, así como las fuentes de información consultadas. Por último se presentan algunas consideraciones relacionadas con las muestras de hogares y agentes para la aplicación de las técnicas de recolección de información.

1.1 Enfoque metodológico

Como se señaló en la presentación del documento, la Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial contiene cuatro componentes: i) la evaluación de operaciones de los programas Subsidio Familiar de Vivienda, Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación de Predios Fiscales; ii) la evaluación de resultados del Programa; iii) la evaluación de impacto del componente de Titulación de Predios Fiscales; y iv) la formulación de recomendaciones para mejorar los procesos, resultados e institucionalidad del Programa. Para cada uno de los cuatro componentes se adoptó un enfoque metodológico específico que se resume a continuación.

En el caso de la **evaluación de operaciones**, el enfoque metodológico seguido es el de una Evaluación de Procesos aplicada a la administración pública o a las políticas públicas, para lo cual se siguieron las recomendaciones de DNP (2012) y de la Subsecretaría de la Gestión Pública y la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina (2006). A grandes rasgos, la adopción de ese enfoque implicó el desarrollo de las siguientes actividades: i) Identificación, a partir de las preguntas orientadoras, de los procesos de cada programa que serían objeto de la evaluación; ii) Descripción y análisis de cada uno de esos procesos; iii) Realización del diagnóstico y evaluación de cada proceso identificado; iv) Formulación de recomendaciones de ajustes y/o rediseño a los procesos evaluados.

Dado que las preguntas orientadoras de la evaluación de operaciones incluían, además de los procesos, aspectos relacionados con los arreglos institucionales de los componentes del programa, fue necesario también el uso de técnicas de *análisis institucional*.

Con respecto a la **evaluación de resultados**, el enfoque adoptado fue el previsto para el análisis del Marco Lógico, que incluye el desarrollo de las siguientes actividades: i) Identificación de resultados esperados (objetivos jerarquizados) del Programa; ii) Construcción de indicadores para cada meta identificada; iii) Identificación de los medios de verificación y fuentes de información; iv) Construcción de las preguntas de investigación para los instrumentos de recolección de información primaria; v) Recolección, sistematización y análisis de la información.

En cuanto a la **evaluación de impacto** del componente de Titulación de Predios Fiscales, partió de la metodología propuesta por Economía Urbana y CNC (2009), consistente en un diseño *cuasiexperimental* basado en la comparación de un grupo de tratamiento y uno de control en dos momentos del tiempo: antes y después de la intervención. Aunque en ese diseño se había propuesto la estimación de impactos a través del modelo de *doble diferencia con pareo*, se optó por la técnica de *diferencias en diferencias para datos de panel* con efectos aleatorios debido a razones como el reducido tamaño de muestra efectiva³, la disponibilidad de un amplio conjunto de variables de caracterización y el interés de controlar las estimaciones por variables invariantes en el tiempo (características *iniciales* de los municipios y hogares intervenidos).

Tanto el capítulo que contiene la evaluación de resultados del programa como el que presenta la evaluación de impacto del componente de Titulación de Predios Fiscales incluyen consideraciones metodológicas puntuales.

Finalmente, la formulación de **recomendaciones** para mejorar los procesos, resultados e institucionalidad del Programa se derivó de los análisis efectuados en las evaluaciones de operaciones y resultados, así como de sugerencias de algunos de los agentes consultados en el desarrollo de la evaluación.

1.2 Fuentes y técnicas de recolección y análisis de información

Para el desarrollo de la Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial se previó el diseño y aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos de recolección de información primaria, así como la consulta de fuentes secundarias (en particular, documentación del programa e informes del Grupo de Banca Multilateral con sus avances).

En cuanto a las fuentes primarias, incluyeron una amplia cantidad y variedad de actores institucionales vinculados a los distintos componentes del Programa, así como a los hogares y comunidad beneficiarios. Por su parte, los instrumentos diseñados y aplicados abarcaron algunos de carácter cualitativo como entrevistas institucionales, observación y grupos focales, y otros de tipo cuantitativo como las encuestas a hogares.

En total, se diseñaron tres instrumentos cuantitativos para hogares: i) Encuesta a beneficiarios de las cinco bolsas de SFV objeto de la evaluación (población desplazada, ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable, esfuerzo territorial, bolsa única nacional o esfuerzo territorial nacional y mejoramiento de vivienda saludable); ii) Encuesta a beneficiarios del programa de Mejoramiento Integral de Barrios; iii) Encuesta a beneficiarios del programa de Titulación de Predios Fiscales.

En el caso de las técnicas cualitativas, se diseñaron y aplicaron: i) entrevistas semiestructuradas a los agentes vinculados a cada componente del programa, cuyo contenido era específico al papel

³ El capítulo donde se presenta la evaluación de impacto del componente de Titulación de Predios Fiscales tiene una descripción detallada del tema.

desempeñado por cada uno; ii) grupos focales con beneficiarios de los tres componentes (SFV, MIB y TPF); iii) *observación* en oficinas del Fondo Nacional del Ahorro y las Cajas de Compensación Familiar, así como en los barrios donde se ejecutó el programa MIB.

A partir de las preguntas orientadoras incluidas en los términos de referencia de la evaluación, se identificaron las variables e indicadores asociados a cada una, así como las fuentes de información que debían consultarse en cada caso y las preguntas que debían incluirse en los instrumentos respectivos.

Dependiendo del tipo de información recopilada, para su análisis se utilizaron los programas o procedimientos adecuados, teniendo en cuenta las limitaciones del tiempo disponible. En el caso de la información cuantitativa, se realizaron los procesamientos con *Stata* o *Excel*, mientras que para el análisis de la información cualitativa se construyeron matrices donde se cruzaron los agentes y/o técnicas con los temas consultados, y se efectuaron los análisis, síntesis y comparaciones respectivas.

La información común proveniente de las distintas fuentes se trianguló, con el fin de aumentar la confiabilidad y validez de los hallazgos.

1.3 Consideraciones muestrales

Los términos de referencia de la Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial incluyeron instrucciones sobre las fuentes de información primaria que debían consultarse, los tamaños *mínimos* de muestra por cada fuente y la distribución geográfica para esas consultas (BID y BM, 2013b, p. 71-73). En esa medida, en el diseño metodológico de la consultoría no se realizó un *diseño muestral* propiamente dicho, sino que se retomaron esas instrucciones, se explicaron los criterios para la selección de los municipios donde se aplicarían las técnicas cualitativas y las encuestas a hogares beneficiarios de SFV, y se realizó una exhaustiva descripción de criterios relacionados con el diseño de muestra de la evaluación de impacto del componente de Titulación de Predios Fiscales, diseño que había sido efectuado originalmente por Economía Urbana y CNC (2009).

Para las **encuestas a hogares**, los tamaños mínimos de muestra establecidos en los términos de referencia fueron 1600 para Titulación de Predios Fiscales, 200 para Subsidio Familiar de Vivienda y 86 para Mejoramiento Integral de Barrios (BID y BM, 2013b, p. 72-73). A partir de esos tamaños, las encuestas a hogares podrían considerarse estadísticamente representativas del *total* de hogares beneficiarios del programa de Titulación de Predios Fiscales y, con niveles de confianza más bajos, del *total* de beneficiarios de los componentes de Subsidio Familiar de Vivienda y Mejoramiento Integral de Barrios. Sin embargo, y tal como estaba especificado en esos términos, esas muestras no son estadísticamente representativas por región (para ninguno de los programas), ni por municipio (para Mejoramiento Integral de Barrios), ni por bolsa (en el caso particular del Subsidio Familiar de Vivienda).

En los cuadros siguientes se presentan las muestras efectivas obtenidas para dichas encuestas distribuidas por región o municipio.

Cuadro 1. Muestra efectiva encuesta de hogares SFV

Región	Bolsa					Total
	AVC	ETD	ETN	PD	VISA	
Atlántica		8		16	16	40
Bogotá	23			17		40
Central	3	8	18	10		39
Oriental	4	8	9	9	10	40
Pacífica	10	6		8	14	38
Total	40	30	27	60	40	197

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV.

En el caso de Mejoramiento Integral de Barrios, el CRECE decidió ampliar el tamaño de muestra previsto en los términos de referencia, de 86 a 201 hogares.

Cuadro 2. Muestra efectiva encuesta de hogares MIB

Municipio	Hogares
Apartadó	41
Barrancabermeja	58
Cúcuta	19
Florencia	35
Leticia	27
Pereira	21
Total	201

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de MIB

Para el programa de Titulación de Predios Fiscales el cuadro incluye a la totalidad de hogares de tratamiento y control. En el capítulo que contiene la evaluación de impacto de ese componente se presentan algunas particularidades sobre la muestra.

Cuadro 3. Muestra efectiva encuesta de hogares TPF

Región	Hogares
Atlántica	320
Central	312
Oriental	321
Orinoquía-Amazonía	330
Pacífica	318
Total	1,601

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Por su parte, para las fuentes primarias consultadas a través de **técnicas cualitativas** (instituciones y hogares participantes en los grupos focales), se propuso *representación* de los distintos actores participantes (CRECE, 2013a), tal como corresponde a ese tipo de técnicas, pero no *representatividad* estadística. En ese caso también se usaron los tamaños de muestra incluidos en los términos de referencia (BID y BM, 2013b, p. 71-72) que, con la excepción de las gobernaciones, no podrían considerarse estadísticamente representativos de cada tipo de actor. Por lo tanto, los resultados de los análisis provenientes de las entrevistas institucionales, la observación y los grupos focales que se presentan en el informe no están referidos a la totalidad de instituciones participantes en cada programa o al total de hogares beneficiarios, sino a las muestras obtenidas para cada uno de los actores y temas analizados.

En los cuadros siguientes se presentan las muestras efectivas de agentes incluidos en las distintas técnicas de recolección de información cualitativa para cada uno de los programas evaluados.

Cuadro 4. Muestra efectiva fuentes consultadas con técnicas cualitativas SFV

Agentes	Nº
Entidades territoriales	24
CCF	10
FNA	8
Oferentes	1
Entidades nacionales	12
Total entidades	55
Grupos focales	4

Fuente: CRECE.

Cuadro 5. Muestra efectiva fuentes consultadas con técnicas cualitativas MIB

Agentes	Nº
Entidades territoriales	8
Interventores diseño	6
Interventores obras	5
Oferentes	3
Entidades nacionales	1
Total entidades	23
Expertos	2
Grupos focales	7

Fuente: CRECE.

Cuadro 6. Muestra efectiva fuentes consultadas con técnicas cualitativas TPF

Agentes	Nº
Gobernaciones	31
Alcaldías	59
Catastros	2
ORIP	4
Entidades nacionales	3
Total entidades	99
Grupos focales	5

Fuente: CRECE.

En el informe de campo se presentan las dificultades experimentadas en el proceso de recolección de información proveniente tanto de las técnicas cuantitativas como de las cualitativas (CRECE, 2013b).

2. Evaluación de Operaciones

En este capítulo se presenta la Evaluación de Operaciones de tres de los componentes del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial: i) Subsidio Familiar de Vivienda, ii) Mejoramiento Integral de Barrios y iii) Titulación de Predios Fiscales. Esa evaluación incluye una descripción del componente, su población objetivo, su arreglo institucional y sus operaciones, así como el análisis del esquema institucional y operativo, cuyo contenido varía en función de las preguntas orientadoras formuladas en los términos de referencia para cada componente.

2.1 Programa de Subsidio Familiar de Vivienda

En este aparte se analiza el componente de Subsidio Familiar de Vivienda como parte del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial, ejecutada con recursos del Crédito BID 1951 OC/CO.

Debe recordarse que el subsidio familiar de vivienda de interés social, es un mecanismo del gobierno creado para facilitar el acceso a la vivienda a las familias pertenecientes a los sectores de menores recursos y condiciones socioeconómicas más desfavorables. De acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, el subsidio es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, y que constituye un complemento del ahorro y/o de los recursos que le permiten adquirir, construir en sitio propio o mejorar una vivienda de interés social.

El Programa incluyó la asignación de subsidios a través de diferentes bolsas: Concursables (Esfuerzo Territorial Nacional, Esfuerzo Territorial Departamental, Única Nacional de Mejoramiento y Única Nacional de Vivienda Saludable), Especiales (Población Desplazada, Desastres Naturales o Calamidad Pública, Atentados Terroristas) y Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable.

El análisis descrito a continuación, tal como lo establecieron los Términos de Referencia, corresponde a la asignación de subsidios a través de las siguientes bolsas: i) Bolsas Concursables: Esfuerzo Territorial Nacional, Esfuerzo Territorial Departamental y Bolsa Única Nacional de Vivienda Saludable, ii) Bolsas Especiales: Población Desplazada y iii) Bolsa de Ahorro Contractual con Evaluación Crediticia Favorable.

2.1.1 Población Objetivo

La escasez de suelo urbanizado en el país junto con una baja capacidad de producir vivienda formal para hogares de escasos recursos, han determinado la imposibilidad para una parte importante de la población de acceder a una vivienda digna. En efecto, durante la década pasada, el mercado formal de vivienda sólo fue capaz de atender a un 51% de la demanda, situación que llevó a generar cohabitación, incremento en el nivel de hacinamiento, o búsqueda de vivienda en el mercado informal (BID, 2007a). Se estima que en 2009, 1,2 millones de los hogares urbanos estuvieron afectados por déficit habitacional, representando el 13% del total de hogares residentes en áreas urbanas (Plan Nacional de Desarrollo, 2010).

A pesar del esfuerzo evidente en la generación de viviendas por parte del mercado formal (durante el período 2006-2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas), éstas apenas están cubriendo el 60% de la formación anual de hogares. Este desbalance ha perjudicado principalmente a hogares informales con ingresos por debajo de cuatro SMLMV acentuándose en los hogares con ingresos inferiores a dos SMLMV, en donde la oferta formal cubre sólo el 30% de la demanda (Plan Nacional de Desarrollo, 2010).

Aunado a lo anterior, el acceso a soluciones de vivienda en el mercado por parte de hogares informales con ingresos por debajo de cuatro SMLMV, ha enfrentado restricciones. En efecto, los niveles de ingreso de esta población y su capacidad de pago y ahorro demuestran que, de no existir el subsidio y aportes de entidades territoriales, no sería posible adquirir una solución de vivienda en el mercado formal (MAVDT, 2008a).

Cuadro 7. Posibilidades de acceso a vivienda con y sin subsidios*

Rango en SMLVM	Ingreso medio mensual del hogar	Capacidad de ahorro	Máximo crédito	Capacidad de compra	Subsidio y otros recursos ET	Capacidad de compra con sub y otros
	1	2	3	4 = 3+2	5	6 = 5+4
Entre 0 y 1	105	312	249	561	5.280	5.841
Entre 1 y 2	270	581	972	1.553	4.939	6.492
Entre 2 y 3	459	899	1.908	2.808	4.655	7.462
Entre 3 y 4	648	1.123	2.751	3.874	4.548	8.422

*Variables observadas en asignaciones de 2005 en US\$ de 2007

Fuente: MAVDT, 2008 con base en Silva, 2007. Análisis Económico del Mecanismo de Determinación del Monto de los Subsidios para VIS.

Por las razones anteriormente expuestas y como parte del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social, el Gobierno Nacional se planteó la meta de asignar 106 mil subsidios de vivienda destinados a apoyar familias con las siguientes características:

- Pertenecientes al sector informal urbano
- Ingresos mensuales por debajo de cuatro SMLMV
- Con un hogar conformado por dos o más personas (en la Bolsa de Población Desplazada se permite la postulación de hogares unipersonales) y que no sean propietarios, con un nivel de priorización para personas en situación de pobreza extrema, desplazados, afectados por desastres naturales, calamidades públicas, atentados terroristas, mujeres cabeza de hogar, padres cabeza de hogar, madres comunitarias, entre otros.

Esta ayuda, sumada al aporte familiar, aportes de otros organismos y/o crédito complementario permite: (1) adquirir o construir una vivienda completa; o (2) completar y/o mejorar una vivienda precaria; (3) arrendar una vivienda o adquirir una vivienda usada para el caso de población especial.

Los hogares aspirantes a un subsidio de vivienda pueden postularse a través de diferentes bolsas⁴ así como modalidades de subsidios, como se resume a continuación:

⁴ Se describen solamente las bolsas que hacen parte de esta evaluación.

- **Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional.** Los hogares vinculados al SISBEN se postulan para la asignación de recursos para la adquisición de vivienda nueva, destinados a una solución de vivienda ubicada en planes de vivienda de interés social de los municipios del país calificados en categorías Especial, 1 y 2, en macroproyectos ubicados en cualquier municipio del país independientemente de su categoría, y en planes presentados para construcción, mejoramiento o reparación de viviendas afectadas por desastres naturales o calamidades públicas debidamente declaradas para municipios de cualquier categoría. Dichos planes competirán entre sí nacionalmente por los recursos destinados a este concurso. Existen tres modalidades en las que se puede aplicar el subsidio familiar de vivienda: adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio.
- **Bolsa de Esfuerzo Territorial Departamental.** En esta bolsa, los municipios calificados en categorías 3, 4, 5 y 6 y/o departamentos aportan recursos complementarios para facilitar el acceso a una solución habitacional para las familias de más bajos ingresos. Existen tres modalidades en las que se puede aplicar el subsidio familiar de vivienda: adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio.
- **Bolsa Única Nacional de Vivienda Saludable.** A través de esta bolsa, el subsidio se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables. Comprende, prioritariamente, la habilitación o instalación de batería de baños, lavaderos, cocinas, redes hidráulicas y sanitarias, pisos en superficies en tierra o en materiales inadecuados, y otras condiciones relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de fachadas de una vivienda de interés social prioritario, con el objeto de alcanzar progresivamente soluciones de vivienda de interés prioritario en condiciones dignas.
- **Bolsa de SFV para población desplazada.** A través de esta bolsa se dedica especial atención a la población víctima del desplazamiento inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, estableciendo condiciones favorables como las siguientes:
 - Los postulantes no están obligados a tener ahorro previo.
 - Se realizan convocatorias especiales para atender a la población desplazada.
 - Además de las modalidades de subsidio para compra de vivienda nueva, mejora o construcción en sitio propio, es posible invertir el valor asignado en la compra de vivienda usada o en arrendamiento.
- **Bolsa de Ahorro Programado Contractual con Evaluación crediticia favorable.** Es un programa dirigido a apoyar, mediante un subsidio, la disciplina en el ahorro familiar y la obtención por este medio, de un crédito destinado a financiar una solución habitacional en la modalidad de vivienda nueva. Pueden postularse todos los hogares vinculados al sector no formal de la economía y ubicados en todos los municipios del país, independientemente de la categoría que les corresponda según la ley.

2.1.2 Arreglo Institucional

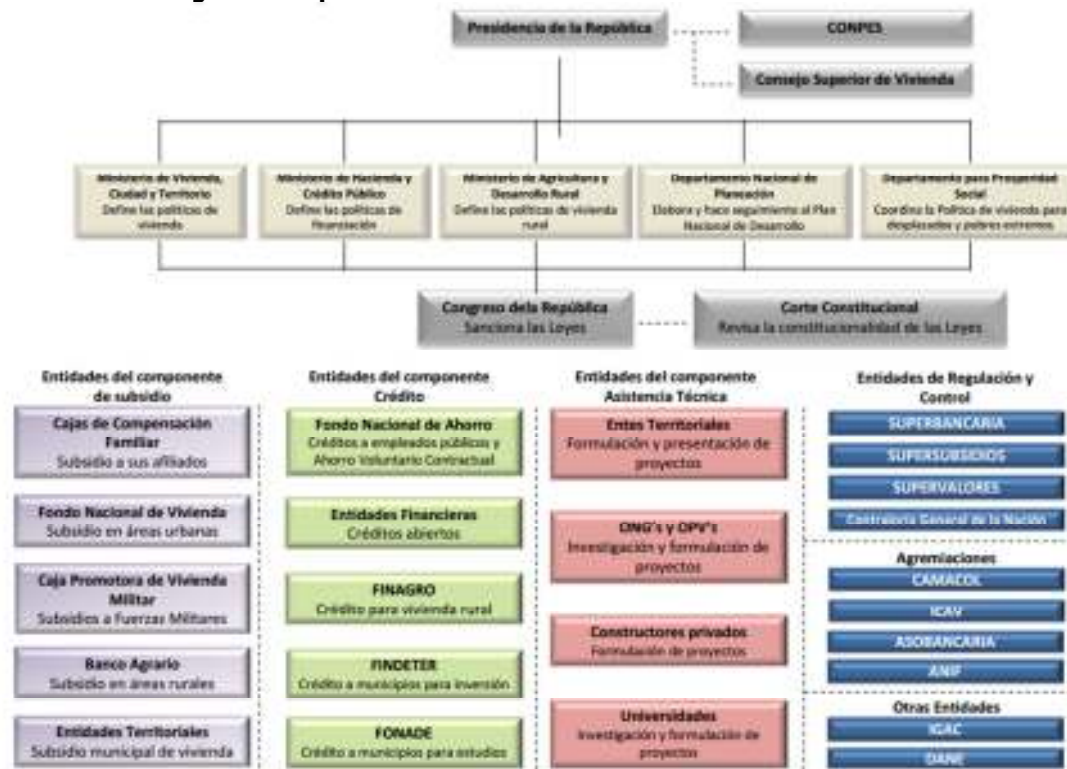
De acuerdo con la Ley 3 de 1991 el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social está conformado por entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza. Este sistema, se encuentra conformado por tres subsistemas que están enfocados en la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y coordinación para el cumplimiento de los objetivos que tienen bajo su responsabilidad.

Figura 1. Esquema conceptual de la operación del Sistema Nacional de Vivienda



Fuente: CRECE

Un esquema institucional que explica la configuración de las diferentes entidades dentro de la Política Nacional de Vivienda y las particularidades del Subsidio Familiar de Vivienda es el presentado por el Departamento de Planeación Nacional, que se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Esquema institucional de la Política Nacional de Vivienda

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

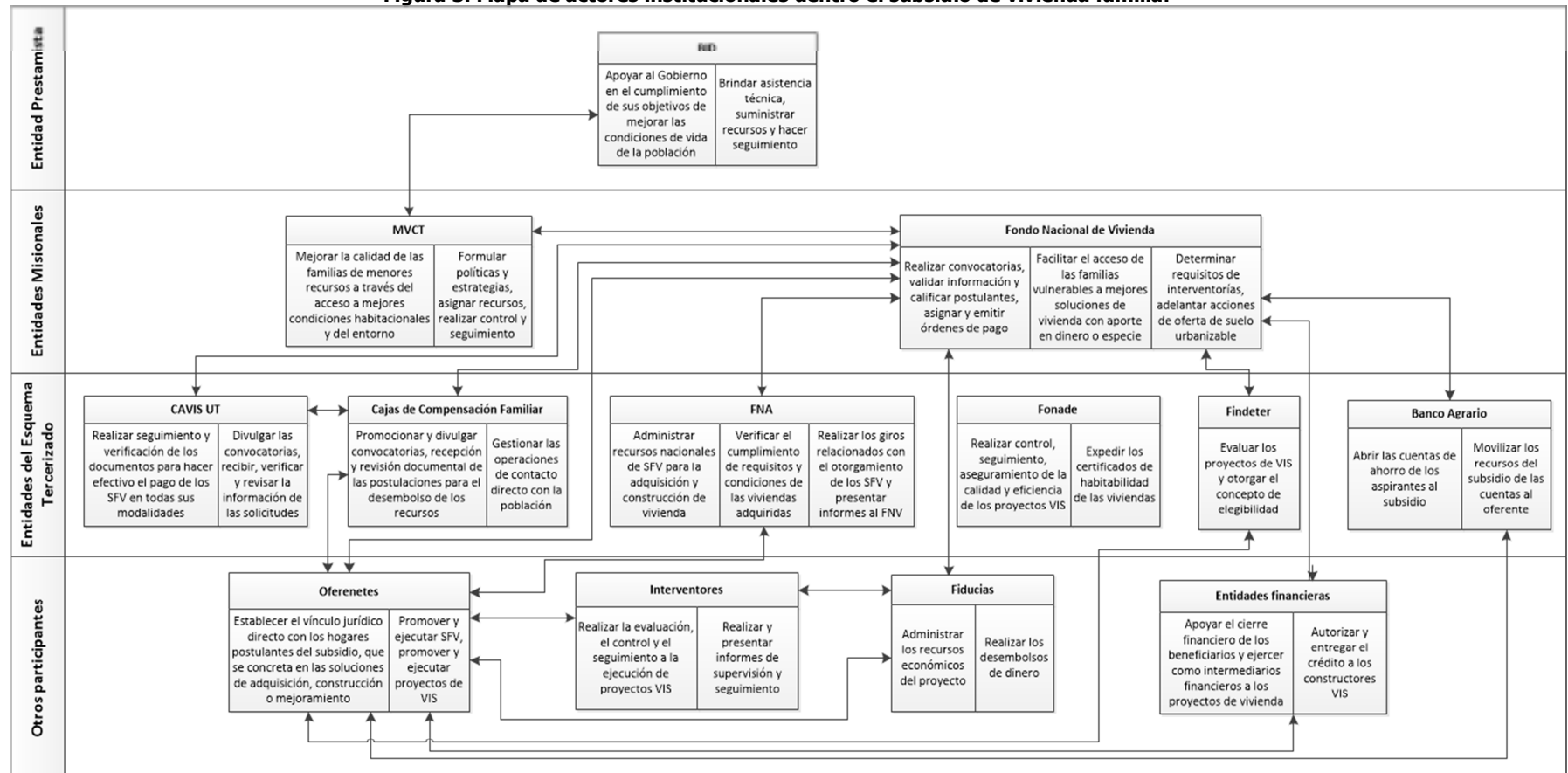
Particularmente, el diseño del Programa de Vivienda de Interés Social Urbana ejecutado con recursos del crédito BID 1951/OC-CO contempla un arreglo institucional orientado hacia la tercerización, integrando entidades públicas y privadas que realizan funciones específicas según su perfil con autonomía pero de manera complementaria, para llevar a cabo todas las acciones que exige el proceso de ejecución del SFV.

De acuerdo con el MAVDT (2008a), CRECE (2005) y Econometría-DINP (2012), este proceso mejoró el anterior modelo del INURBE, en donde una sola institución concentraba toda la ruta de la asignación de los subsidios. Bajo el nuevo modelo, los procesos de atención a familias y postulación para subsidios comenzaron a ser realizados por las Cajas de Compensación Familiar a través de una Unión Temporal de Cajas, la evaluación/elegibilidad de los proyectos pasó a manos de FINDETER y la asignación de subsidios a Fonvivienda. Todo ello de la mano con un proceso de interventoría de obras a cargo de terceros independientes y la supervisión de estos interventores a cargo de FONADE. A su vez el Banco Agrario opera como intermediario financiero del sistema y participan entidades fiduciarias y aseguradoras como resguardo de los fondos.

Es de anotar, que de acuerdo a los cálculos del Ministerio a través de los procesos de tercerización con los convenios con la CAVIS UT, Fonade y FINDETER se redujeron los costos operativos y administrativos en 64% en relación con lo que manejaba el INURBE. Con respecto a los incumplimientos que se tenían con los proyectos al finalizar 2009 se identificaron 161 proyectos declarados en incumplimiento, por lo cual se firmaron acuerdos con aseguradoras para garantizar su culminación.

En el siguiente mapa de actores se muestran las interrelaciones entre ellos, a través de la representación de los intercambios de los principales insumos (información y recursos financieros) que son transformados a través de una secuenciación de operaciones, para generar otros productos o resultados (principalmente información y recursos).

Figura 3. Mapa de actores institucionales dentro el subsidio de vivienda familiar



Fuente: CRECE

A continuación se describe el papel que cada uno de los actores desempeña en el componente de subsidios familiares de vivienda:

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio

El marco regulatorio para la provisión de Vivienda de Interés Social Urbana está centralizado en el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT (antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), creado mediante la Ley 1444 de 2011. Este Ministerio se creó como la entidad pública del orden nacional responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano planificado del país y de la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, de acuerdo con condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Las dos instancias principales del MVCT son el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico y el Viceministerio de Vivienda. Este último se encuentra estructurado de la siguiente manera:

Figura 4. Organigrama del Viceministerio de Vivienda



Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Algunas de las principales funciones de las dos subdirecciones del Viceministerio son:

Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda.

- Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a la políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana
- Apoyar y orientar a Fonvivienda en la administración de los recursos del SFV VISU y de los demás proyectos que le sean asignados.
- Desarrollar los procesos de convocatoria y postulación de los hogares aspirantes al SFV VISU
- Realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes
- Adelantar procesos de calificación y asignación de SFV VISU bajo las diferentes modalidades

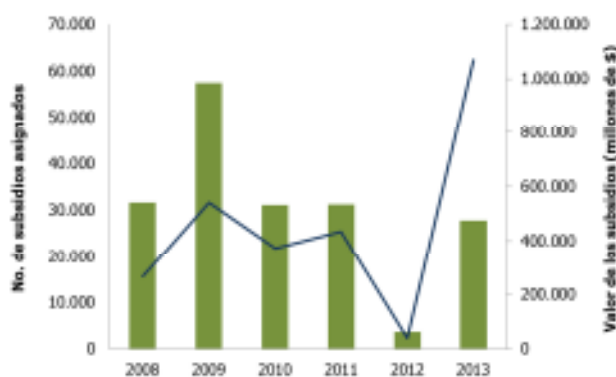
Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico.

- Apoyar en la formulación e implementación de políticas tendientes a generar soluciones de VIS.
- Promover la participación de las entidades territoriales en la ejecución de las políticas habitacionales.
- Adelantar procesos de socialización y capacitación tendientes a promover la organización de la demanda de soluciones habitacionales.
- Apoyar la implementación de mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico a la ejecución de los programas de VISU
- Elaborar las metodologías, criterios y mecanismos a través de los cuales se realicen los procesos de elegibilidad, evaluación y seguimiento a los proyectos de VISU

Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda

Fonvivienda es el mecanismo a través del cual se articula el nivel central del Programa con las entidades del esquema tercerizado participantes en el mismo. De acuerdo con el Decreto 555 de 2003, su objetivo misional es *"consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de Vivienda de Interés Social Urbana"*. En el esquema tercerizado, Fonvivienda se reservó la función de asignación de los subsidios con el apoyo de las entidades operadoras. Una de sus funciones básicas es asegurar la tercerización de los demás procesos, manteniendo eficacia, eficiencia y economía en el manejo de los costos administrativos de la operación del sistema de entrega de subsidios. Adicionalmente, con la expedición de la Ley 1469 de 2011, se le han entregado nuevas funciones, en particular la promoción de acciones de oferta de suelo urbanizable y proyectos de vivienda de interés social en el esquema de los macro – proyectos urbanos de interés nacional (Econometría-DINP, 2012).

En su función de asignar subsidios, las estadísticas muestran que en el período de análisis (2008 – 2013) Fonvivienda asignó 187.762 subsidios por un valor total de \$1.6 billones.

Gráfico 1. Número de subsidios asignados y monto de los subsidios

Fuente: Informes de Avance MVCT 2008 – 2013

El mayor número de asignaciones se presentó en el año 2009 con 57.537, el 62% de estas correspondió a la bolsa de población desplazada debido a la expedición de la Resolución 600 de 2008 que asignó 23.094 subsidios a esta población. En los años posteriores se regresa al nivel de asignación de 2008. En el año 2012 se observa una baja asignación de subsidios (3.670) debido a

que con la expedición de la Ley 1537 de 2012 (*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*), se tomó la decisión de transferir los recursos que se tenían para la asignación de subsidios en dinero al Programa de Viviendas 100% financiadas. Es de anotar que este Programa solucionó gran parte de los problemas que se tenían hasta el momento para la entrega de vivienda a la población desplazada, al definirse como una de sus poblaciones prioritarias.

Operadores

En este aparte se hace una descripción de los operadores del Programa así como sus principales funciones.

- **Unión Temporal de las Cajas de Compensación Familiar - CAVIS UT**

Bajo el Encargo de Gestión celebrado por Fonvivienda con la CAVIS-UT, esta última entidad es la encargada de la operación técnica del subsidio, desarrollando procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes) y pre-validación. De igual manera, apoya a Fonvivienda en todas las actividades de asignación, así como en el seguimiento y verificación de los documentos necesarios para hacer efectivos los pagos de los subsidios.

La CAVIS-UT es un punto intermedio en el flujo de información entre las Cajas de Compensación Familiar y Fonvivienda, así como un punto de control en el proceso de asignación y pagos. Particularmente, en el Contrato de Encargo de Gestión, la entidad se compromete a recopilar y consolidar en el software de captura que provee Fonvivienda la información de cada una de las cajas así como a revisar la información que envían y devolver para su corrección las inconsistencias y errores, a partir de validaciones sucesivas.

De acuerdo con información de la entidad, la unión temporal la conforman 43 Cajas de Compensación Familiar ubicadas a lo largo de todo el país, lo que garantiza una adecuada cobertura para la asignación de los subsidios del gobierno, incluso en las regiones más apartadas.

Las entidades entrevistadas entre las que se encuentran Fonvivienda, la firma auditora, la Subdirección de Subsidio Familiar del MVCT no mencionaron puntos negativos de la participación de la CAVIS-UT en el Programa, de hecho destacaron la importante gestión de la unión temporal en el componente de Subsidio Familiar de Vivienda, el total cumplimiento de sus funciones bajo el encargo de gestión, el cual contribuye de gran manera a la materialización de los subsidios del gobierno que es la entrega de la vivienda a la población beneficiaria y la continua difusión de la normatividad entre las Cajas de Compensación Familiar, aspecto que contribuye a evitar interrupciones en los procesos por la falta de conocimiento o un lento ajuste a dicha normatividad.

Es importante mencionar, que en la revisión de los Informes de Auditoría (PricewaterhouseCoopers [PWC], 2012 & 2013) correspondientes a las vigencias 2011 y 2012 no se hallaron incumplimientos que comprometieran el papel ni el cumplimiento de las obligaciones de la CAVIS-UT en el marco del Programa.

- **Cajas de Compensación Familiar – CCF**

Las CCF son uno de los principales actores en el esquema de tercerización de las operaciones del subsidio, al ser los operadores de las bolsas concursables y bolsas especiales. Su principal función es informar en las regiones sobre los procedimientos y requisitos para tener acceso a los subsidios, recibir y verificar los documentos de postulación, realizar y consolidar la digitación de la misma, auditar la postulación y comunicar a los hogares la asignación del subsidio. Igualmente, cumplen con funciones en el cierre financiero y reclamaciones, en la revisión de solicitudes de pago, todas ellas estipuladas por el Reglamento Operativo del Programa y el Encargo de Gestión suscrito entre Fonvivienda y la CAVIS-UT.

Para cumplir con sus funciones en el marco del Encargo de Gestión, la CAVIS-UT y las mismas CCF manifiestan que disponen de los recursos humanos, físicos y financieros suficientes. Frente al recurso humano, el cuadro 8 permite observar que la estructura de personal de las CCF dedicada al servicio de vivienda se ha mantenido estable (alrededor de 1.000 personas en todas las CCF) teniendo un pico en el año 2010 cuando se llegaron a tener 4.293 personas. Por otra parte, predominan las modalidades de contratación a término fijo e indefinido lo que garantiza la continuidad en la prestación del servicio, sin que se vea afectado por interrupciones debido a rotación de personal, evitando así retrasos en los procesos mientras el nuevo personal asume la totalidad de sus funciones.

Cuadro 8. Recurso humano de las CCF dedicado al servicio de vivienda, según modalidad de contratación

Año	Término fijo	Término indefinido	Prestación de servicios	Total
2009	337	272	206	815
2010	353	299	3.641	4.293
2011	439	392	265	1.096
2012	410	347	186	943
Total	1.539	1.310	4.298	7.147
Promedio/CCF	10,2	9,1	6,2	25,5

Fuente: Informes División Operativa Informes Trimestrales de Cajas de Compensación Familiar - Supersubsidio- Oficina de Planeación y Desarrollo-Grupo Estadística

Al analizar el recurso humano al servicio de vivienda, ya no en el agregado sino por CCF, se encuentra que en promedio dedican 25 personas, con variaciones de acuerdo con el tamaño de la CCF. Mientras que en Bogotá, una CCF puede disponer hasta de 240 personas al servicio de vivienda, en municipios pequeños como Leticia, Quibdó y Florencia, dedican dos personas en promedio. Esto sin embargo no afecta su capacidad logística y operativa ya que cuando se presentan grandes convocatorias como las de desplazados, estas entidades recurren a la contratación de personal adicional para cubrir todos los requerimientos de la demanda.

Frente a los recursos financieros para la operación del Programa, los entrevistados coincidieron en afirmar que los recursos transferidos a las CCF han sido suficientes incluso para las pequeñas (de las 10 CCF entrevistadas, una mencionó que los recursos financieros son insuficientes). De hecho, los resultados de las entrevistas refuerzan lo encontrado por Econometría-DINP (2012) en el sentido de que los recursos que obtienen como contraprestación bajo el Encargo de Gestión, se han convertido en una importante fuente para la operación de las propias Cajas y la remuneración del 5% del valor total de los subsidios asignados parece ser suficiente para el cumplimiento de sus funciones.

La CAVIS-UT coincidió con las opiniones de las CCF sobre la disponibilidad de recursos, sin embargo manifestó un inconveniente que trae esta forma de remuneración consistente en un porcentaje del valor de la totalidad de los subsidios asignados, especialmente para las Cajas pequeñas. Cuando se abren las convocatorias, las Cajas deben invertir recursos humanos, físicos y de infraestructura para llevar a buen término el proceso de postulación de los aspirantes. Cuando la región que atiende la Caja finalmente no resulta favorecida con la asignación de subsidios, ésta no puede cobrar la remuneración establecida en el contrato y por consiguiente los recursos invertidos en la postulación no logran ser recuperados. Al respecto, lo manifestado por la CAVIS-UT:

“La Caja no puede disponer recursos de los que recibe por seguridad social para gastarlos en un contrato que es independiente así haga parte del SFV, un caso significativo es el de San Andrés que ha tenido tres convocatorias y nunca le han asignado un subsidio....” (Unión Temporal Cajas de Compensación Familiar CAVIS-UT).

Sobre la visión que tienen las demás entidades del Programa de las CCF se destacan:

- Aportan experiencia y respaldo en los procesos de postulación, asignación y desembolso
- Al ser entidades privadas y sin ánimo de lucro, le aportan al proceso transparencia, seriedad y responsabilidad.
- Aportan un cubrimiento nacional al proceso de postulación a través de 43 Cajas unidas en la CAVIS-UT.

De acuerdo con estadísticas proporcionadas por la CAVIS-UT, en el período 2008 – 2012 las CCF recibieron 102.004 postulaciones con un promedio anual de 20.000, canalizaron 112.643 subsidios de Fonvivienda asignados, es decir, el 70% de la asignación total de subsidios en el marco del Crédito BID, desembolsaron 65.595 subsidios y legalizaron 46.362.

Cuadro 9. Número de procesos adelantados por las CCF en el ciclo de asignación de SFV

Categoría	2008	2009	2010	2011	2012	Total
No. de postulaciones	28.791	19.499	17.809	34.956	949	102.004
No. de subsidios asignados	37.245	23.205	26.856	24.523	814	112.643
No. de subsidios desembolsados	29.071	16.538	15.146	4.703	137	65.595
No. de subsidios legalizados	21.182	11.883	10.857	2.308	132	46.362

Fuente: CAVIS-UT, cálculos CRECE

• **Fondo Nacional del Ahorro - FNA**

Con la emisión de “No Objeción” del BID en 2011 al ajuste del Reglamento Operativo del Programa para incorporar la reglamentación de la Bolsa de Ahorro Programado Contractual con Evaluación Crediticia Favorable – AVC, se incorporó el Fondo Nacional del Ahorro como uno de los operadores del Programa y en la actualidad, es la única entidad encargada del manejo de esta bolsa actuando además como un intermediario financiero para la obtención de créditos por parte de los hogares. Su función es desembolsar los recursos correspondientes a los subsidios familiares de vivienda trasladados por Fonvivienda a los beneficiarios de la Bolsa SFV-AVC.

Las obligaciones del FNA en el Programa, se enmarcan en la suscripción de un Convenio Interadministrativo con Fonvivienda, cuyo objeto es el traslado de los recursos correspondientes a

los Subsidios Familiares de Vivienda asignados en la Bolsa SFV-AVC, para que éste desembolse dichos recursos a los beneficiarios finales.

Para la atención a los beneficiarios del subsidio (así como a todos sus afiliados), la entidad dispone de 39 puntos de atención a nivel nacional, 37 puntos empresariales y 82 puntos exprés (FNA, 2012). De acuerdo con el FNA, todos estos puntos están dispuestos para la atención de los beneficiarios de los subsidios del Gobierno.

Frente a la disponibilidad puntual de recursos del FNA para la operación del Programa, la mayoría de entrevistados coincidió en afirmar que tanto los recursos físicos como financieros son suficientes. Frente a los recursos humanos, las opiniones estuvieron divididas: de las 10 entidades entrevistadas, 5 opinaron que son insuficientes. Esto probablemente porque no se tienen estructuras de personal con dedicación exclusiva al Programa y la falta de una contraprestación monetaria por parte de Fonvivienda no genera incentivos para ampliar el personal. Sin embargo, de acuerdo con la información obtenida en campo, en estas oficinas se dedican en promedio 6 personas para la operación del programa del Gobierno (excepto en Bogotá, oficina en la que el personal asciende a 30 personas), recurso que resultaría no ser insuficiente teniendo en cuenta que esta entidad se concentra sólo en el manejo de una de las bolsas.

Financiera de Desarrollo Territorial - FINDETER

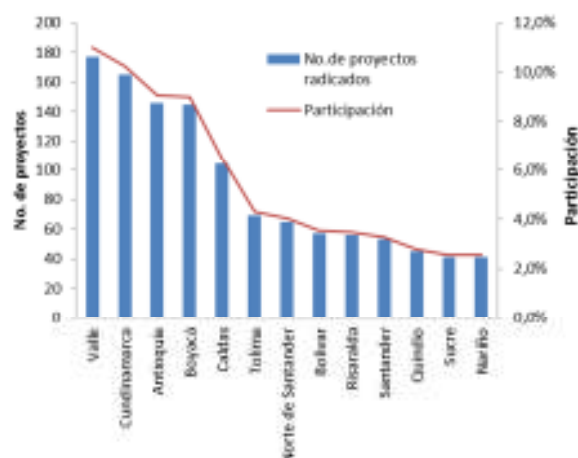
Como la entidad designada por el Gobierno para evaluar los proyectos o planes de vivienda presentados por los oferentes en las diferentes bolsas concursables, se nombró a FINDETER, entidad que desarrolla la función de evaluación con base en el Decreto 2190 de 2009 y la Resolución 895 de 2011. Como resultado de esta evaluación, FINDETER expide un Certificado de Elegibilidad el cual da vía libre a los oferentes para comenzar la construcción de los planes de vivienda y la aplicación de los subsidios. Adicionalmente, la entidad brinda acompañamiento técnico a los oferentes que lo requieran para la formulación y desarrollo de proyectos.

Las responsabilidades asumidas por FINDETER en el desarrollo de la elegibilidad de proyectos de vivienda de interés social, hacen parte del proceso de reajuste institucional del Estado para ejecutar la política de vivienda. Los proyectos que no demandan recursos de crédito para su financiación deben someterse a la evaluación de esta entidad, mientras que los establecimientos de crédito otorgan la elegibilidad a los proyectos con la aprobación de financiamiento al constructor.

En el período 2008 – octubre de 2013, la entidad recibió 1.613 proyectos para evaluar, correspondientes a 217.920 viviendas. De este total, expidió certificados para 891 proyectos y 111.052 soluciones de vivienda. Adicionalmente, a través del equipo de profesionales arquitectos, ingenieros y abogados, visitó 29 departamentos, coordinó 24 talleres de capacitación en la formulación de proyectos en 32 departamentos con una asistencia total de 2.461 personas y brindó asistencia técnica a 115 municipios en 19 departamentos con el fin de orientarlos para la formulación de los proyectos, visitar los terrenos en donde se estructuraron los proyectos y lograr prestar la respectiva asistencia técnica y acompañamiento a los oferentes que requirieron cumplir con los aspectos técnicos, legales y financieros que reglamenta el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Findeter, 2012).

En la siguiente gráfica se muestran los departamentos que concentran el 70% de los proyectos radicados destacándose los municipios del Valle con el 11,0%, Cundinamarca con el 10,2%, Antioquia con el 9,1% y Boyacá con el 9,0%.

Gráfico 2. Proyectos radicados por departamento. Enero de 2008 – Octubre de 2013



Fuente: SIVIS. Estadísticas oficiales de FINDETER, cálculos CRECE

Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE

Con el fin de realizar con transparencia y objetividad la supervisión y el seguimiento de los proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda así como del funcionamiento de las interventorías, se vinculó FONADE como uno de los entes de la operación tercerizada. Como parte de sus compromisos en el Programa, se encuentra la prestación de servicios gerenciales, técnicos, jurídicos, administrativos y la realización de las actividades necesarias de supervisión para verificar la correcta ejecución de los subsidios de los proyectos de vivienda de interés social asignados por Fonvivienda en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y vivienda saludable y de los recursos de Oferta y Demanda para atención de la población en situación de desplazamiento.

De acuerdo con la entrevista realizada a FONADE, para el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del convenio interadministrativo con Fonvivienda, la entidad cuenta con seis coordinaciones de zona y alrededor de 40 personas entre coordinadores técnicos, administrativos y de campo lo que permite un seguimiento continuo a los proyectos (a más tardar cada dos meses).

De acuerdo con datos de la entidad, entre 2011 y 2012 supervisaron 185.775 subsidios, en 642 municipios en 2011 y 389 en 2012. En más del 70% de los casos, la supervisión de los subsidios se realizó a través de visitas en campo lo que otorga mayor confianza en las certificaciones que expiden (ver cuadro 10). Desde otro punto de vista, esta elevada cifra de visitas puede considerarse como un producto de la deficiencia y mala calidad de los informes de interventoría, lo que vuelve más costoso el proceso (Econometría-DINP, 2012).

Cuadro 10. Información sobre la supervisión de los SFV realizada por Fonade

Datos sobre gestión	2011	2012
Supervisión de SFV	47.775	138.000
Proyectos visitados	993	781
Visitas de seguimiento	36.686	130.000
% visitas/supervisión	77%	94%

Fuente: Fonade Informes de Gestión 2011 y 2012

Si bien, Fonade no percibe obstáculos para el cumplimiento de sus funciones, manifiestan como un punto crítico del proceso, la figura bajo la cual se concibió su participación en el esquema tercerizado: al ser supervisores de la correcta aplicación de los subsidios mas no de la ejecución de los proyectos, las observaciones que hacen en las visitas a los proyectos no son vinculantes ni para las entidades territoriales cuando actúan como oferentes, ni para los constructores de los proyectos puesto que estas no son de obligatorio cumplimiento. Por otro lado, su función se limita a certificar la existencia de la vivienda en la que se ejecutará el subsidio mas no la ejecución de la obra misma, ni su calidad final, lo que deja un gran vacío en la función de interventoría.

- **Banco Agrario**

En materia de Subsidio Familiar de Vivienda, aunque el rol protagónico de esta entidad lo tiene en la asignación de subsidios de VIS rural, en el Programa de Vivienda en el área urbana su papel se centra en hacer efectivos los pagos de los subsidios de las bolsas de Población Desplazada, Esfuerzo Territorial Departamental y Única Nacional de Vivienda Saludable, Desastres Naturales y Atentados Terroristas, a través de la apertura de cuentas de ahorro programado, las cuales son bloqueadas hasta el momento del giro del subsidio al oferente. Entre las funciones del Banco en el marco del convenio con Fonvivienda se destacan las siguientes:

- Gestionar la firma del contrato de ahorro programado y suministrar información a los titulares de las cuentas
- Informar mensualmente las cuentas formalizadas y cada cinco días hábiles las aperturas, correcciones o modificación de datos y cambios de titular
- Salidar cuentas cuando presenten saldo cero, o cuando se cumpla el plazo de 24 meses
- Emitir informes de recursos movilizados

Tal como se desprende de las obligaciones del convenio, el papel que el Banco cumple en el Programa se concentra en la apertura de las Cuentas de Ahorro Programado de forma masiva para la posterior movilización de los subsidios y llama la atención que a pesar de ser una entidad financiera oficial, no se ha vinculado más activamente al Programa participando por ejemplo en el cierre financiero de los hogares para la adquisición de vivienda. Aunque, tal como lo manifestó la persona entrevistada, la entidad no es fuerte en líneas de crédito hipotecario.

El lugar de apertura de las cuentas lo determina Fonvivienda y a través del envío de un archivo con los datos del beneficiario, le comunica al Banco Agrario el número de cuentas y las oficinas donde deben ser abiertas. En las regiones más apartadas del país, el Banco Agrario se convierte en un aliado de los beneficiarios puesto que su amplia cobertura (cuenta con 739 oficinas y en casi todos los municipios del país tiene presencia física) les permite abrir y/o legalizar la cuenta en un lugar cercano a su residencia sin incurrir en mayores costos de transacción.

Otros agentes del arreglo institucional

- **Oferentes**

Según el artículo 157 del Reglamento Operativo, es la persona natural o jurídica, Entidad Territorial, o patrimonio autónomo administrado por una sociedad fiduciaria, legalmente habilitado para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares postulantes del subsidio familiar. Se concreta en la promoción o gestión de los planes o programas bajo cualquiera de las soluciones de vivienda.

Los principales oferentes de viviendas sociales han sido empresas constructoras privadas, las Cajas de Compensación Familiar y Organizaciones Populares de Vivienda y los municipios. Sin embargo, en bolsas como la de Esfuerzo Territorial Nacional, el oferente debe ser una entidad municipal o departamental, un Fondo Municipal o Departamental de Vivienda o la dependencia o entidad que cumpla sus funciones, o una dependencia o entidad pública local, respaldadas por el Municipio.

- **Interventores**

En el artículo No. 152 del Reglamento Operativo se estipula que el objetivo del interventor de un proyecto es realizar el estudio y análisis detallado del proyecto, proceso que comprende estudio de cálculo, planos, recomendaciones técnicas para la construcción, especificaciones técnicas, entre otros. Es su obligación además, hacer cumplir al constructor las normas de construcción y de urbanismo en el municipio donde se desarrolla el proyecto, sin detrimento de la labor que debe ejercer la oficina local encargada del control urbano.

- **Firma auditora**

El Programa cuenta con una auditoría financiera y operativa externa destinada a: (i) auditar los estados financieros del Programa y sus respectivos componentes y subcomponentes; (ii) auditar los estados financieros de FNV; (iii) verificar el cumplimiento de las normas vigentes; (iv) emitir certificación de los procesos de asignación de subsidios; (v) emitir certificación de los procesos de pagos del subsidio; y (vi) certificar los procedimientos implementados en el sistema de información.

- **Veedurías ciudadanas**

Como mecanismo de control social que la ciudadanía ejerce ante la gestión pública y la contratación estatal, el Programa cuenta con las veedurías las cuales tienen la función de fomentar la transparencia y la eficiencia en la ejecución de la política de vivienda. Particularmente, su función en el Programa es verificar el cumplimiento de los requisitos de las viviendas, las condiciones apropiadas de los lotes donde se van a construir, prevenir y denunciar hechos que impidan la correcta ejecución de los planes habitacionales y verificar la calidad de los productos entregados por los constructores.

2.1.3 Procesos

El esquema operativo del componente de Subsidios Familiares de Vivienda parte de dos ópticas o puntos de vista: oferta y demanda. La oferta de proyectos o planes de vivienda de interés social urbana comprende el proyecto de construcción de las viviendas, partiendo de los diseños o formulación de los planes a cargo de los oferentes, los cuales deben obtener un certificado de elegibilidad otorgado por una entidad evaluadora designada por Fonvivienda, la construcción de los proyectos que incluye los procesos de interventoría y el seguimiento a cargo de FONADE.

Los procesos desde la óptica de la demanda comprenden todas las etapas o actividades que deben adelantarse para que los beneficiarios potenciales o aspirantes, accedan efectivamente a un subsidio el cual será aplicado en una de las diferentes modalidades: adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, vivienda saludable o arrendamiento. Dichos procesos se refieren a la postulación, asignación, desembolso y entrega de la solución habitacional (ver figura 5).

Figura 5. Cadena de entrega del Subsidio Familiar de Vivienda



Fuente: CRECE

Desde la **óptica de la demanda**, el ciclo del SFV comienza con la apertura de las **convocatorias** por parte de Fonvivienda a partir de la distribución regional y asignación de cupos departamentales, la definición de los cronogramas anuales y la promoción y divulgación de las mismas.

La **postulación** en las diferentes modalidades de los subsidios, inicia en el momento en que se realiza la apertura de las convocatorias en el transcurso del año, según cronograma de asignación que debe ser elaborado y publicado a más tardar el 31 de enero.

Una vez abierta la convocatoria, los operadores se encargan de realizar la divulgación del Programa en la jurisdicción de su departamento. Durante este tiempo, los hogares interesados en obtener el beneficio del subsidio y que cumplen con las condiciones y requisitos, presentan su postulación ante las Cajas de Compensación Familiar o el Fondo Nacional del Ahorro (cuando la postulación se realiza en la bolsa AVC). Estos operadores reciben y verifican las postulaciones de los hogares y guían y acompañan a los mismos en el diligenciamiento del formulario así como en la presentación de los documentos necesarios para sustentar el proceso.

En etapas anteriores del Programa, los hogares postulantes se encargaban de diligenciar los formularios en las Cajas de Compensación Familiar, pero este proceso se ha ido simplificando y en la actualidad, los usuarios se encargan de llevar los soportes correspondientes que dan cuenta del cumplimiento de los requisitos y el personal de las Cajas es el responsable directo de diligenciar los formularios en línea.

Pese a que el proceso de postulación es común a todas las bolsas, existen ciertas particularidades en algunas de ellas que vale la pena mencionar:

En el caso particular de la bolsa SFV-AVC, en el momento que el hogar decide iniciar el programa de Ahorro Voluntario Contractual para contar con la posibilidad de ser evaluado para el otorgamiento de un crédito hipotecario para la adquisición de una vivienda, el Fondo Nacional del Ahorro suministra el formulario de postulación y al cabo de 12 meses, evalúa la capacidad de endeudamiento; si el aspirante cumple con los requisitos, se le informa la aprobación del crédito y reporta a Fonvivienda para continuar con el trámite.

La postulación de hogares a través de la Bolsa Única Nacional de Vivienda Saludable la realizan directamente los oferentes a través de la presentación de proyectos.

Una vez cerrada la etapa de la convocatoria, los operadores realizan la consolidación de la información entregada por los hogares y capturada por estas entidades en un software de captura que previamente el Fondo Nacional de Vivienda ha diseñado y les ha entregado. Para el caso de la bolsa SFV-AVC, el Fondo Nacional del Ahorro consolida y envía la información a Fonvivienda, mientras que la información de las postulaciones que se realizan a través de las Cajas de Compensación Familiar es consolidada por la CAVIS-UT y entregada a Fonvivienda.

Un componente importante del proceso de postulación es el **cierre financiero** de los hogares, entendido como la demostración ante la entidad otorgante de la existencia de recursos complementarios al subsidio, suficientes para acceder a la solución de vivienda a la que se postuló. El cierre financiero puede estar representado en ahorro mediante cuentas de ahorro programado para la vivienda, recursos de crédito, lote, donaciones, entre otros.

Anteriormente, este proceso se ubicaba entre la postulación y un subproceso llamado preselección. En la actualidad, la preselección ya no se realiza y en el momento de la postulación el hogar debe demostrar el cierre financiero para garantizar que el subsidio asignado no termine venciendo. Los hogares con ingresos menores a dos (2) SMLMV y desplazados, no están obligados a demostrar su cierre financiero en el momento de la postulación.

El proceso de **asignación** comienza en el momento en que Fonvivienda recibe de la CAVIS-UT la información consolidada y realiza la validación, cruce y calificación de los hogares postulados a través de cruces de cédulas con las entidades externas necesarias como el IGAC, la Registraduría, las Oficinas de Catastro, entre otras. En el caso de la población desplazada, los cruces se realizan con el Sistema Único de Registro de Población Desplazada y para el caso de la bolsa de Vivienda Saludable, la validación y los cruces de información se realizan luego de que Fonvivienda ha expedido el concepto favorable de viabilidad, a fin de calificar el proyecto en el cual se encuentran

postulados los hogares. Se estima que el tiempo de estas validaciones tarda aproximadamente dos días, aunque varía de acuerdo al volumen de datos o de postulaciones.

Una vez surtido el proceso de verificación de la información, se procede a calificar en forma automatizada cada una de las postulaciones aceptables. La determinación de los puntajes de calificación se realiza ponderando las variables de condiciones socioeconómicas y especiales de los hogares postulantes, tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 y con base en la fórmula señalada en el Decreto No. 2190 de 2009.

Una vez calificadas las postulaciones conforme a los criterios establecidos, Fonvivienda ordena los hogares de manera automática y en forma secuencial descendente para conformar una lista de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de recursos disponibles. Surtido este proceso, Fonvivienda expide la resolución de asignación que publica en el Diario Oficial. Una vez que la resolución de asignación se ha publicado, se deben generar y enviar las respectivas cartas de asignación a la CAVIS-UT o al Fondo Nacional del Ahorro, entidades que a su vez distribuyen estas cartas entre las Cajas de Compensación Familiar o las oficinas regionales del FNA, para que a través de estas oficinas, sean entregadas a los hogares.

Para el **desembolso** del subsidio, las entidades operadoras reciben y verifican que la documentación cumpla con los requisitos establecidos en los artículos 58 y 59 del Decreto 2190 de 2009 y demás normas que lo modifican o adicionan. De acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa y en virtud de la expedición del Decreto 4831 de 2008, cuando la asignación de subsidios se realiza a través de las bolsas de Esfuerzo Territorial Departamental y Nacional y Desplazados, bajo las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento, Fonvivienda desembolsa a una cuenta de ahorro a nombre del beneficiario abierta para tal fin en el Banco Agrario, la totalidad del valor del subsidio familiar de vivienda asignado. Para efectos de la movilización de los recursos de estas cuentas de ahorro al oferente o al encargo fiduciario, el giro solo se efectúa previa autorización de Fonvivienda, previa validación de la CAVIS-UT, cumpliendo los requisitos establecidos para cada una de las modalidades.

En este caso, Fonvivienda notifica al banco la información de los futuros titulares, quienes se dirigen a la sucursal correspondiente de acuerdo a su ubicación geográfica, presentan la fotocopia de la cédula, y legalizan la apertura de la CAP, la cual se utiliza únicamente para el depósito de los recursos, y para el pago a los oferentes, siendo la apertura, el único contacto que tiene la entidad con el beneficiario. Entre los compromisos pactados se encuentran los reportes de aperturas, de saldos, y conciliaciones, además de auditorías y reuniones mensuales para seguimiento.

De acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa, para el desembolso del subsidio existen dos modalidades:

- **Contra escritura:** Una vez los operadores verifican el lleno de los requisitos para el proceso de desembolso, FONVIVIENDA gira el valor del mismo a favor del oferente de la solución de vivienda previamente declarada elegible, para lo cual se debe acreditar el otorgamiento y registro de la escritura pública de adquisición y la copia del recibo de caja de la solicitud de registro de la misma, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, y

para éste último, la constitución de una garantía a favor de la entidad otorgante, por el valor del subsidio familiar de vivienda a girar.

- Giro anticipado: el beneficiario del subsidio podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente para lo cual, este último debe acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que cubra la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de incumplimiento, que deberá cubrir el ciento diez por ciento (110%) del valor de los subsidios que entregará la entidad otorgante. El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsa al encargo fiduciario.

Desde la **óptica de la oferta**, los oferentes de vivienda son los encargados de preparar, difundir, diseñar y construir los proyectos de vivienda en los cuales la población beneficiaria aplicará el subsidio asignado. La preparación del proyecto implica la obtención de autorizaciones para el uso del suelo, la obtención de las licencias de urbanismo y construcción, la provisión de servicios públicos e infraestructura y la proyección de costos y financiamiento del mismo (Econometría-DINP, 2012).

Para promover un mayor esfuerzo y una mayor gestión de los municipios, el MVCT dispone de bolsas concursables a través de las cuales los entes territoriales presentan proyectos en los que se premian la mayor área construida, el mayor aporte municipal, el mayor porcentaje de áreas de cesión, entre otros criterios, logrando que los mejores proyectos de vivienda obtengan el cupo de subsidios, los cuales deben ser complementados con aportes de los gobiernos departamentales o municipales.

Son cuatro las bolsas concursables: i) Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional en la que participan los municipios de categorías Especial, 1 y 2, ii) Bolsa de Esfuerzo Territorial Departamental en la que presentan proyectos municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 en concertación con las Gobernaciones, iii) Bolsa Única Nacional de Mejoramiento cuyo objetivo es elevar las características técnicas de construcción, las condiciones habitacionales de las viviendas y el entorno urbanístico, y iv) Bolsa Única Nacional de Vivienda Saludable la cual se destina a dotar de saneamiento básico a las viviendas y mejorar su salubridad.

Para acceder a estas bolsas se deben presentar proyectos ante FINDETER, entidad que luego de realizar una evaluación de los aspectos técnicos, financieros y jurídicos emite un Certificado de Elegibilidad, excepto para la Bolsa de Vivienda Saludable en la que se expide un concepto de viabilidad emitido por Fonvivienda. Surtido este proceso, FINDETER califica los planes de vivienda con el fin de distribuir los recursos entre los planes elegibles.

La ejecución de las obras es controlada por el interventor quien verifica el cumplimiento de las condiciones técnicas especificadas para el proyecto y debe dar certificación de esta condición. En el desarrollo del proyecto, cuando los subsidios provienen de Fonvivienda y se ha hecho uso anticipado de los mismos, Fonade supervisa la ejecución de los subsidios y expide el certificado de habitabilidad de la vivienda. Cuando el esquema usado es la escrituración al final de la construcción, sin uso anticipado de subsidios, Fonade solo expide la certificación de habitabilidad (Econometría-DINP, 2012). Terminada la obra y una vez se documente por parte del Interventor y

se verifique por parte del Fonade la cabal terminación del proyecto se procede al desembolso del subsidio y entrega de la vivienda. En este proceso se cierra la cadena de entrega del SFV.

2.1.4 Análisis de las operaciones

El análisis que se presenta a continuación, parte de la información recogida en campo a través de entrevistas a los agentes del componente de SFV así como de encuestas a hogares beneficiarios. La sección se encuentra dividida de la siguiente manera: se hace un recuento de las actividades del ciclo del subsidio desde la postulación hasta el desembolso, en donde se contestan las preguntas orientadoras incluidas en los Términos de Referencia que hacen referencia a "SFV-todas las bolsas", luego se contestan las preguntas orientadoras exclusivas de la bolsa SFV-AVC y por último se hace un análisis de la bolsa especial de población desplazada. Como parte de este análisis, se incluye una última sección dedicada a analizar el tema de la formulación de proyectos con especial énfasis en aquellos que se presentan en las bolsas concursables que hacen parte de esta evaluación.

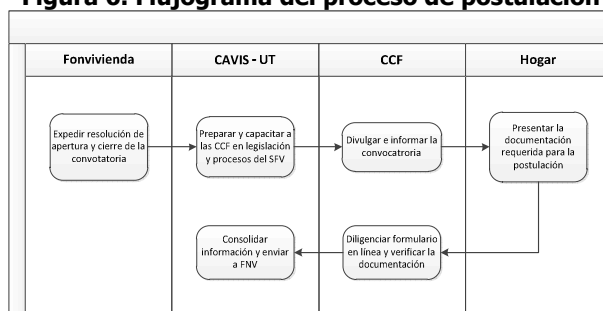
2.1.4.1 Esquema operativo – todas las bolsas

El esquema operativo del Programa basado en la tercerización de procesos y en la distribución de funciones en entidades especializadas tanto públicas como privadas, ha permitido una mayor cobertura del subsidio, la disminución de costos administrativos y se ha ganado en transparencia y confianza en las instituciones. Esta conclusión ha sido puesta de manifiesto por evaluaciones anteriores a la política (CRECE, 2005 y Econometría-DINP, 2012). La percepción general de los agentes entrevistados es de mayor agilidad en todos los procesos del ciclo del SFV lo que ha permitido entregar resultados con mayor eficiencia.

A pesar de esta percepción, continúan presentándose algunos inconvenientes. Desde la oferta institucional, la debilidad técnica de los equipos de los municipios para la formulación de proyectos VIS y las debilidades en el esquema de interventorías y seguimiento a los proyectos lo que se refleja en la insatisfacción con la solución habitacional recibida para una parte de los hogares beneficiarios. Por el lado de la demanda, la falta de acceso de los hogares a mecanismos que permitan obtener el cierre financiero e inconvenientes para encontrar las soluciones habitacionales que se adecuen al presupuesto de los hogares son temas pendientes que requieren mayor atención. A continuación se analizan uno a uno los procesos del ciclo del SFV.

Postulación y cierre financiero

Figura 6. Flujograma del proceso de postulación



Fuente: CRECE

De acuerdo con las entidades operadoras entrevistadas (CAVIS-UT, CCF y FNA), el proceso de postulación se encuentra en la actualidad completamente sistematizado y la postulación en línea se considera un avance significativo. Este ha permitido a las CCF el desplazamiento de funcionarios a municipios que carecen de sedes u oficinas para realizar el proceso de postulación, evitando a los aspirantes costos de desplazamiento.

Particularmente, las personas entrevistadas en las Cajas de Compensación Familiar y el FNA opinan que el proceso de postulación se cumple de acuerdo con los procedimientos consignados en los convenios y no se observan grandes variaciones entre regiones. Básicamente, el procedimiento para sistematizar las postulaciones se realiza a través de un software en línea o plataforma que entrega Fonvivienda y en opinión de los entrevistados es bastante funcional: en las CCF, el ingreso de información de cada postulación tarda entre 2 y 4 minutos, es mucho más amigable para el cargue de la información, ya que elimina los condicionantes de trabajar en varias ventanas o formularios, minimiza la probabilidad de error de adjuntar otro tipo de información en los archivos de envío, además de pérdida de datos al momento de actualizar la base de datos. En el FNA, a pesar de que el tiempo de registro de las postulaciones es mayor, entre 10 y 15 minutos por formulario, para los entrevistados no se percibe este tiempo como problemático.

El único contratiempo que manifiestan es que al ser una plataforma en línea, se encuentra condicionada por la conectividad, que si bien se puede considerar apropiada para las capitales, tiene algunos inconvenientes en municipios, especialmente en aquellos en donde no hay sedes y para los cuales las cajas deben movilizar personal; en algunos de estos casos el acceso a internet depende de módems extraíbles cuya velocidad y calidad puede verse reducida, generando demoras.

En el caso de la bolsa AVC, manifestaron que si bien este ya es un tema superado, la falta de capacitación de los funcionarios al comienzo del Programa ocasionó problemas y retrasos en las postulaciones. En general, percibían vacíos en el conocimiento de los requisitos que debían cumplir los beneficiarios, lo que generaba finalmente una cantidad de devoluciones y rechazos por parte de Fonvivienda, tal como lo manifestó un funcionario:

"....con la postulaciones anteriores, se presentaron cuellos de botella en lo que tenía que ver con la capacitación adecuada de los funcionarios y la recepción de documentos con relación en cómo se establece el núcleo familiar, los ingresos, y al haber mala información lo que resultaba era un cuello de botella en Bogotá porque se detectaban muchas inconsistencias en la documentación. Al hacer un barrido más del 70% no aplicaba a los subsidios, entonces eso era lo que nos generaba a nosotros una mala imagen..."

Los procedimientos implementados para el proceso de postulación en lo que tiene que ver con las entidades operadoras, así como su sistematización es adecuado, no se perciben grandes problemas o cuellos de botella en este punto del proceso que estén generando retrasos o dificultades en actividades posteriores y esto se cumple para todas las bolsas. El resguardo de la información sin embargo, es una actividad que se ha venido dejando a un lado debido a que el nuevo proceso de postulación en línea, se percibe como una condición suficiente entre los operadores para el resguardo de la información. Por esta razón ya no ven necesario realizar back up diario, actividad que se hacía antes de la mejora realizada al módulo de captura y consolidación de postulantes.

Por parte del FNA, la información de las postulaciones se encuentra convenientemente resguardada, hecho que fue observado por la auditoría de 2012, en la que se evidenció la totalidad de documentos soportes en la asignación de subsidios en la Bolsa AVC.

Percepción de los hogares

En opinión de los hogares beneficiarios, las principales dificultades en el momento de la postulación se concentraron en la consecución de los recursos complementarios al subsidio (diferentes de crédito), en la consecución de la vivienda que se ajuste a las expectativas y necesidades de los hogares y en la consecución de toda la documentación para sustentar el cumplimiento de requisitos (ver cuadro 11). Si bien en el agregado se destacan estas tres dificultades, las características propias y el funcionamiento particular de cada bolsa hacen necesario un análisis particular.

Cuadro 11. Percepción de los hogares sobre las dificultades en la postulación

Bolsa	Bolsa SFV - AVC	Bolsa de SFV-ETD	Bolsa de SFV-ETN	Bolsa de SFV-VISA	Bolsa de SFV-PD	Total
Conseguir el dinero para completar el valor de la vivienda	23,4%	47,6%	80,0%		26,8%	34,8%
Conseguir la vivienda adecuada	44,3%			27,0%		20,9%
Conseguir la documentación	9,2%	15,5%		33,3%	23,5%	18,0%
Conseguir el crédito	14,2%	24,0%	20,0%		5,3%	11,3%
Diligenciar el formulario	5,4%	8,6%		50,0%	15,4%	12,1%
Entregar la documentación	2,3%	4,3%		16,7%	0,0%	1,5%
Otra	1,2%				2,1%	1,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

SFV-AVC: Ahorro Programado Contractual con Evaluación Crediticia Favorable, SFV-ETD: Esfuerzo Territorial Departamental, SFV-ETN: Esfuerzo Territorial Nacional, SFV- VISA: Vivienda Saludable, SFV-PD: PD: Población Desplazada

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

En la **Bolsa SFV-AVC**, de acuerdo con la percepción de los hogares, el esquema implementado para la postulación y asignación del subsidio basado en el ahorro programado y el otorgamiento de crédito no es una dificultad determinante para la postulación, como lo es la consecución de vivienda. Al respecto, el 44,2% de los hogares mencionó este aspecto como problemático sobresaliendo incluso entre las demás bolsas.

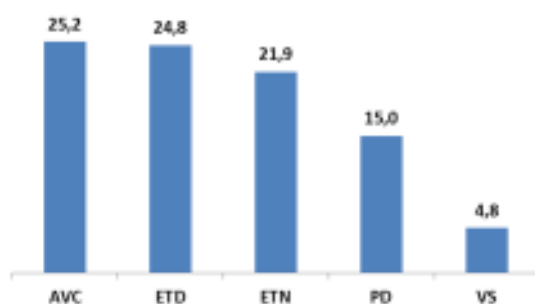
En las **Bolsas Concursables**, a pesar de que los hogares cuentan con aportes del gobierno y de las entidades territoriales para la financiación de las viviendas, las dificultades en la postulación radican en obtener el cierre financiero, principalmente por la vía de recursos complementarios al subsidio. La consecución de vivienda no es un tema crítico puesto que los planes de vivienda en estas bolsas ya se tienen garantizados.

En la **Bolsa de Población Desplazada**, los inconvenientes se concentran en la consecución de los recursos complementarios para adquirir la vivienda. Debido a que en esta bolsa no es requisito tener un ahorro previo, para muchos hogares esto se convierte en una dificultad en el momento de la postulación puesto que el subsidio asignado complementado con los aportes territoriales resulta en muchos casos insuficientes para conseguir una vivienda.

Para los hogares beneficiarios de la **Bolsa de Vivienda Saludable**, los principales inconvenientes se relacionan con los trámites propios del proceso de postulación así como con la consecución de los documentos y el diligenciamiento de los formularios.

El tiempo promedio que se demoró un hogar en conseguir la documentación para la postulación, varió ampliamente entre bolsas: los hogares que se postularon a la bolsa AVC son los que más se demoran en conseguir la documentación, incluso más de un mes. En el caso de las bolsas concursables, se demoran un poco menos de un mes, la población desplazada manifestó un promedio de 15 días y en el caso de la bolsa de Vivienda Saludable se demoran incluso menos de una semana (ver el siguiente gráfico).

Gráfico 3. Días promedio en conseguir la documentación para la postulación



Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Llama la atención la percepción de los hogares en cuanto a la demora en la consecución de los documentos de acuerdo con la bolsa de asignación puesto que al revisar el Reglamento Operativo del Programa, se encuentra que los postulantes en la bolsa AVC deben presentar tan solo cuatro documentos (y son los que más se demoraron en conseguirlos), en la Bolsas de Esfuerzo Territorial Departamental son exigibles 23 documentos, para la Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional, 10, en la bolsa de población desplazada, seis documentos y en la bolsa de Vivienda Saludable, 13 documentos.

Cuando se preguntó a los hogares sobre el documento más difícil de conseguir para la postulación, el 59,6% de los hogares en la Bolsa SFV-AVC, el 73,6% de los hogares en la Bolsa SFV-ETD, el 35,6% de los hogares en la bolsa SFV-ETN, el 82,4% de los hogares en la bolsa SFV-VISA y el 68,7% de los hogares en la bolsa SFV-PD manifestaron que ningún documento fue difícil de conseguir.

Para el resto de hogares el documento más difícil de conseguir fue:

- Bolsa SFV-AVC: Documentos de los miembros del hogar (38%)
- Bolsa SFV-ETD: Documentos de los miembros del hogar (46%)
- Bolsa SFV-ETN: Certificación de ahorros (71%)
- Bolsa SFV-VISA: Certificación de ahorros (50%)
- Bolsa SFV-PD: Certificación de ahorros (27%)

Cierre financiero de los hogares

Un ajuste introducido en el ciclo del SFV consistió en que los hogares en el momento de la postulación deben demostrar que cuentan con el cierre financiero ya sea aportando la aprobación del crédito complementario por parte de una institución financiera o la tenencia de los recursos suficientes como el ahorro previo. Esta decisión obedeció al hecho de que más del 50% de los

beneficiarios del subsidio renunciaban a él, dadas las dificultades para obtener la aprobación de préstamos hipotecarios que viabilizaran la movilización del subsidio y la construcción y compra efectiva de la unidad de vivienda (Contraloría General de la República, 2006).

A pesar de la importancia de este requisito para el acceso a un subsidio de vivienda continúan presentándose restricciones para el cierre financiero de los hogares. De acuerdo con MAVDT, (2008b), estas restricciones van en dos vías: i) una baja capacidad de ahorro por parte de esta población originada en parte por sus bajos ingresos y ii) el bajo nivel de acceso a crédito debido a las limitaciones en la capacidad de endeudamiento, la regulación en las tasas de interés que desalienta la colocación de recursos y los mayores costos que implica la ingeniería bancaria especializada en análisis de crédito para población informal.

De acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa, el valor del subsidio se mueve en un rango entre 4 smlmv y 22 smlmv, representando entre el 6% y el 30% del valor de la vivienda, excepto para población desplazada en la que el subsidio representa una proporción más alta (alrededor del 40%). Teniendo en cuenta entonces que al hogar le corresponde completar una parte importante de la vivienda (especialmente cuando no se cuenta con aportes complementarios de entidades territoriales por ejemplo), el MVCT ha promovido diversas estrategias con el propósito de vincular los hogares de bajos ingresos al mercado financiero y colocar un mayor número de recursos para subsidios. Una de estas estrategias es la apertura de cuentas de Ahorro Programado – CAP.

Sobre estas cuentas, en el gráfico 4 se observa que entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 se crearon alrededor de 220.000 cuentas y a partir de este año, el número ha permanecido estable, en promedio, 729.000 CAP al cierre de cada año y sin mayores variaciones. Por otra parte, el saldo promedio de estas cuentas resulta ser muy bajo (no supera los \$300.000), reflejo de la baja capacidad de ahorro de la población beneficiaria de VIS urbana.

Gráfico 4. Número de Cuentas de Ahorro Programado y valor promedio/CAP al cierre de cada año



Fuente: Asobancaria, cálculos CRECE

Un estudio realizado por Onu-Hábitat (2006), reveló que si bien el ahorro programado en un principio fue un instrumento dirigido a incentivar el ahorro de los segmentos de bajos ingresos como requisito de asignación de los subsidios, esta iniciativa ha ido perdiendo dinámica debido a

que su posterior reglamentación le restó peso frente a los demás requisitos para la asignación⁵. Esto explica la poca dinámica en la creación de nuevas cuentas así como su bajo saldo promedio.

Estructura de financiación de las viviendas

De la estructura de financiación de las viviendas obtenida de las encuestas a hogares, se deduce que aunque es bastante diversificada, la dependencia de los subsidios del gobierno es aún importante, incluso en las bolsas concursables en las que debe existir un esfuerzo de los municipios.

Cuadro 12. Participación de las fuentes de financiación en el valor total de las VIS, según bolsa

Fuente	AVC	ETD	ETN	PD	VISA
Subsidio del Gobierno	25,0%	49,1%	46,2%	52,3%	65,1%
Subsidio de la Alcaldía	16,3%	23,7%	18,7%	33,6%	10,7%
Subsidio de la Gobernación	0,5%	6,9%	0,9%	0,1%	24,2%
CAP	5,7%	6,6%	15,7%	0,5%	
Ahorro previo en lote	0,1%	2,4%	0,0%	0,5%	
Préstamo	42,2%	8,6%	14,5%	6,9%	
Donación o aporte ONG			1,3%	0,0%	
Aporte OPV			1,3%	0,3%	
Ahorro en dinero	5,7%	1,0%	1,3%	1,1%	
Aporte de mano de obra		0,9%			
Otro	4,4%	1,0%		4,7%	
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Por otra parte, el ahorro de los hogares es mínimo: los recursos ahorrados en Cuentas de Ahorro Programado tienen un peso relativamente importante en la bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional e incluso por encima de la Bolsa AVC.

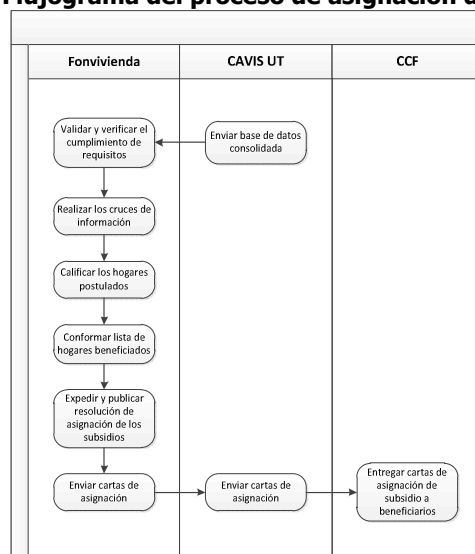
Respecto a los préstamos, su participación difiere bastante entre bolsas: en las Bolsas de Esfuerzo Territorial Departamental y Municipal, participan con el 8,6% y el 14,5%. En la de Población Desplazada, dado que los aportes nacionales y municipales suman en conjunto el 86% de la financiación, el esfuerzo del hogar es bajo y por lo tanto tan solo el 6,9% del valor de la vivienda proviene de recursos de crédito.

La excepción en esta estructura se encuentra en la bolsa SFV-AVC, en la que se observa que los préstamos participan con casi la mitad del cierre financiero, mientras que el subsidio del Gobierno participa apenas con la cuarta parte. Este resultado sugiere que el modelo concebido para esta bolsa el cual combina ahorro previo, subsidio y crédito es una buena opción para la población beneficiaria y demuestra que con esquemas como este se puede contribuir a superar, en parte, las barreras de acceso a crédito para la población de bajos ingresos.

Asignación

Sobre el proceso de asignación del subsidio, las preguntas orientadoras se enfocaron en conocer posibles problemas de actualización de las bases de datos de las entidades que surten información a Fonvivienda y los mecanismos a través de los cuales los hogares beneficiarios son notificados de la asignación.

⁵ Las cuentas de ahorro programado, inicialmente, eran de obligatorio cumplimiento en cuanto a que los aportes debían ser periódicos durante un determinado lapso de tiempo (mínimo un año) y de al menos el 10% del valor de la vivienda. Estas características le permitían a las entidades bancarias, proyectar el ingreso de fondos con menor incertidumbre.

Figura 7. Flujograma del proceso de asignación del subsidio

Fuente: CRECE

A partir de la recepción de la información consolidada de las postulaciones por parte de la CAVIS-UT o el FNA, Fonvivienda debe realizar cruces y validaciones de la información reportada por los hogares. Para esto, se vale de información de entidades externas como la Registraduría, las Oficinas de Catastro, la Superintendencia de Notariado y Registro, el IGAC, entre otros, las cuales por ley (Artículo 42 del Decreto 2190 de 2009) deben suministrar oportunamente la información a Fonvivienda con el fin de realizar dichas validaciones. En opinión de Fonvivienda, no se presentan problemas con la información que suministran las entidades, con excepción del IGAC entidad con la que ha sido más complejo el manejo de la información, por la falta de calidad de la información que suministra, reflejo del rezago en su actualización. En general, destacan la capacidad institucional de estas entidades, la disposición y la agilidad en la entrega de la información.

Sobre los mecanismos de notificación al hogar, de acuerdo con la información recogida en campo, las entidades operadoras se valen de varias estrategias para comunicar a los hogares la asignación de subsidios. En las ciudades medianas y grandes como Cali, Medellín, Barrancabermeja y Manizales, las Cajas de Compensación optan por hacer reuniones con los hogares beneficiarios y realizar la entrega de las cartas de asignación en dichas reuniones. En los municipios pequeños emplean las llamadas telefónicas a los jefes de hogar informando que pueden recoger la carta de asignación en las sedes de las Cajas donde se hizo la postulación.

En cuanto a los tiempos para la entrega de las cartas de asignación, no se obtuvo homogeneidad en las respuestas: 3 días en algunos municipios, entre 8 y 15 días y en algunos casos, puede demorarse hasta un mes.

El Fondo Nacional del Ahorro emplea principalmente las llamadas telefónicas para comunicar la asignación del subsidio. El procedimiento empleado es básicamente el siguiente: Fonvivienda remite las resoluciones a la Oficina Central del FNA en Bogotá y esta a su vez a sus regionales. Las oficinas regionales llaman al beneficiario cuantas veces sea necesario para que éste recoja la carta de

asignación en la oficina donde realizó la postulación y allí se le entrega una copia física. Todas las copias de estas cartas son consolidadas por las regionales y enviadas nuevamente a Bogotá como soporte de la comunicación del subsidio para Fonvivienda. Los tiempos en esta bolsa contados desde que Fonvivienda emite la resolución de asignación hasta que la carta es entregada al usuario, también varían ampliamente: entre 8 y 15 días en algunos casos, un mes e incluso hasta 2 meses.

Una de las principales dificultades en este proceso es la ubicación de los beneficiarios para la entrega de las cartas de asignación, pues en opinión de los entrevistados una de las principales características de la población objeto del subsidio es su alta movilidad. Esta dificultad se magnifica cuando transcurre un tiempo considerable entre la postulación y la asignación.

De acuerdo con estadísticas del FNA, el porcentaje de cartas entregadas con relación a los subsidios asignados es de 81%, el cual muestra una tendencia creciente. Las razones por las que el FNA manifiesta la no entrega de las cartas se debe a cambios de dirección y teléfono, falta de reporte del número telefónico en la postulación, olvido del subsidio asignado, disolución del núcleo familiar y reclamación de la carta de asignación posterior a la consecución de la vivienda.

Cuadro 13. Número y porcentaje de cartas de asignación entregadas a los hogares. Bolsa SFV-AVC

Año	No. de subsidios asignados	Cartas entregadas*	Cartas pendientes por reporte de entrega	% de cartas entregadas
2009	1.607	1.250	357	78%
2010	1.229	1.067	162	87%
2011	5.635	4.505	1.130	80%
2012	2.607	2.114	493	81%
2013	30	29	1	97%
Total	11.108	8.965	2.143	81%

Fuente: Fondo Nacional del Ahorro

Al indagar a los beneficiarios por el medio a través del cual se enteraron de la asignación del subsidio, se observa que si bien la entrega de la carta de asignación es la principal modalidad empleada para comunicar a los beneficiarios la asignación del subsidio.

Cuadro 14. Medio por el que se enteró de la asignación, según entidad de postulación

Medio	Caja de Compensación Familiar	Fondo Nacional del Ahorro	A través de oferente	Alcaldía	Otra	Total
Recibió la carta de asignación del subsidio por correo certificado	21,4%	40,0%	47,4%	31,3%		28,1%
Llamada telefónica	20,2%	25,0%	5,3%	15,6%	60,0%	19,4%
Reunión	15,5%	15,0%		31,3%		16,3%
Cartelera, avisos o volantes	25,0%	5,0%	10,5%	0,0%	20,0%	15,6%
Medios de comunicación	10,7%	10,0%	5,3%	18,8%	20,0%	11,9%
A través del oferente del proyecto de vivienda	1,2%		15,8%			2,5%
Recibió la carta de asignación del subsidio por correo electrónico	1,2%	5,0%				1,3%
Publicación en internet (página web)	1,2%					0,6%
Otro	3,6%		15,8%	3,1%		4,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Las opiniones de las entidades operadoras contrastadas con las de los beneficiarios, sugieren que no se tienen estrategias estandarizadas para comunicar a los hogares la asignación de los subsidios por parte de las entidades operadoras. Esto sin embargo, no debe considerarse como un aspecto crítico o negativo puesto que es un reflejo de la dificultad a la que se enfrentan los operadores de encontrar a los hogares dada su alta movilidad y aunque no se haya estandarizado el proceso, los mecanismos son formales y resultan ser efectivos para cumplir con esta función.

Giro del subsidio al oferente

En virtud de la expedición del Decreto 4831 de 2008, *"por el cual se establecen condiciones para el desembolso del subsidio de vivienda urbana a cuentas de ahorro para los hogares beneficiarios en las bolsas de esfuerzo territorial, ordinaria, única nacional y única nacional de mejoramiento"*, Fonvivienda desembolsa el subsidio a una cuenta de ahorro abierta para tal fin en el Banco Agrario a nombre de los beneficiarios, con lo cual se frenó la pérdida de los subsidios que no se concretaban durante la vigencia, al no lograrse aplicar en un término de 12 meses.

Un resultado de este ajuste en la normatividad, puede reflejarse en el vencimiento de los subsidios asignados (ver cuadro 15): De acuerdo con información de la CAVIS-UT mientras que en 2008, se vencieron 909 subsidios asignados a través de las CCF, en 2012, no se presentó ningún vencimiento.

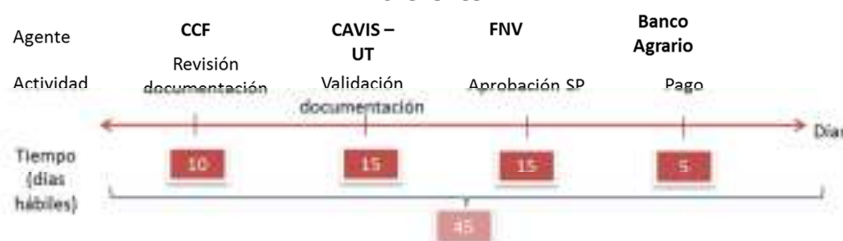
Cuadro 15. Número de subsidios vencidos, según bolsa

Bolsa	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Esfuerzo Territorial Nacional	29	32	0	135	0	196
Esfuerzo Territorial Departamental	232	0	8	1	0	241
Vivienda Saludable	127	0	20	0	0	147
Población desplazada	47	62	273	50	0	432
Mejoramiento	474	0	0	0	0	474
Total	909	94	301	186	0	1.490

Fuente: CAVIS-UT

Por otra parte, no se encontraron inconvenientes asociados con la capacidad operativa del Programa que estén ocasionando demoras en el giro del subsidio a los oferentes. Como muestra la siguiente figura, desde el momento en que el oferente radica toda la documentación necesaria para el cobro de los subsidios, las operaciones que se encuentran a cargo de la institucionalidad (CCF, CAVIS-UT, Fonvivienda y Banco Agrario), se tardan 45 días en promedio, tiempo incluso menor al establecido, de 60 días.

Figura 8. Tiempo estimado entre la radicación de los documentos y el pago de los subsidios al oferente



Fuente: CRECE

Sin embargo, es preciso anotar que a pesar de que en el pago de los subsidios no se presentan demoras, si se encontraron problemas concretos para su aplicación en una solución habitacional, asociados con inconvenientes en el cobro de los subsidios y por lo tanto con su legalización. Esto se debe a tres aspectos fundamentales que se describen a continuación:

- i) Demoras en el trámite por parte de los oferentes. La documentación que entregan los oferentes en las CCF no se ajusta a los requerimientos, lo que implica rechazos y devoluciones para ajustes. Adicionalmente, la CAVIS-UT manifiesta que dado que uno de los requisitos para el desembolso es la carta de asignación del subsidio, la solicitud de expedición de copias de dichas cartas es bastante alta (aunque no se conocieron estadísticas) puesto que el hogar no las conserva, especialmente cuando ha transcurrido un tiempo considerable desde la asignación. Esto sin embargo se podría resolver con la publicación en la página web de las CCF e incluso de la CAVIS-UT de los documentos exigidos lo que facilitaría al oferente la presentación de los documentos en la forma correcta. Aunque en varias páginas web consultadas se encontró dicha información, ésta no es la generalidad.
- ii) Demoras del hogar en la consecución de la vivienda. Dado que esta actividad es responsabilidad exclusiva del hogar, la demora en encontrar la solución habitacional que se ajuste a sus expectativas y recursos disponibles para la aplicación del subsidio, son aspectos que generan incrementos en el tiempo entre la asignación y la legalización de los subsidios.
- iii) Flexibilización del requisito del cierre financiero. Las dificultades para asignar los subsidios del gobierno ante la imposibilidad de los hogares de obtener el cierre financiero, ocasionó que este requisito terminara siendo exigible solo para los hogares beneficiarios de la Bolsa AVC (para la población desplazada este nunca ha sido un requisito y para los hogares beneficiarios de las bolsas concursables, se entendía que contaban con el aporte adicional de los entes territoriales). Esta situación también ha impedido la aplicación efectiva de los subsidios, puesto que ante la inexistencia de recursos complementarios del hogar o ahorro previo, el monto de los subsidios asignados resulta ser insuficiente para adquirir una solución de vivienda especialmente cuando su aplicación se realiza mucho tiempo después de ser asignado (pueden transcurrir años). Esto ocasiona que el monto del subsidio pierda valor frente al costo actual de la vivienda.

Estos tres inconvenientes han ocasionado un rezago en la legalización de los subsidios frente a la asignación. Al construir un indicador de eficiencia relacionando el número de subsidios asignados frente al número de subsidios legalizados, se encuentra que en el período 2008 - 2012, solo el 41,1% de los subsidios asignados lograron ser legalizados. El menor grado de ejecución de estos recursos se concentró en las bolsas de Esfuerzo territorial Nacional y en la de Población Desplazada (se amplía en la sección 2.1.4.3).

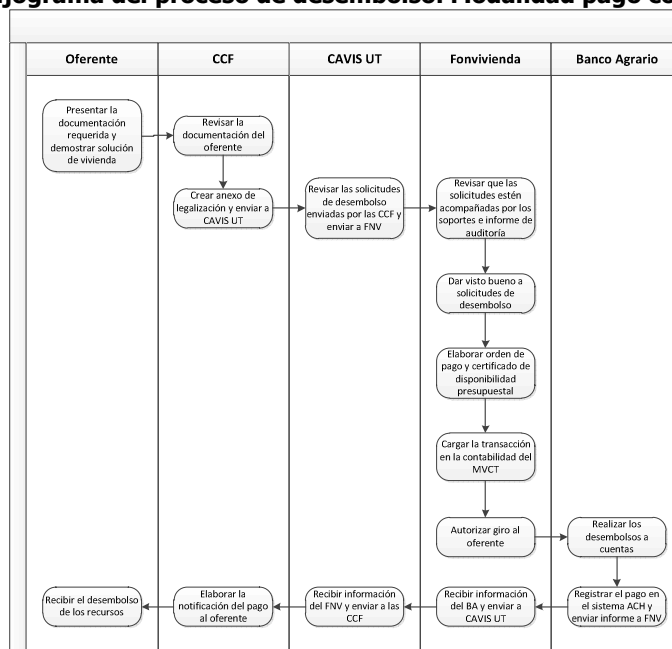
Cuadro 16. Número de subsidios legalizados frente a los subsidios asignados por bolsa y año

Bolsa	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Esfuerzo Territorial Nacional	92,0%	41,2%	9,6%	0,1%	0,0%	28,4%
Esfuerzo Territorial Departamental	67,7%	63,3%	44,4%	26,7%	14,6%	47,9%
Vivienda Saludable	75,3%	54,8%	52,3%			64,4%
Población desplazada	47,8%	51,2%	41,4%	8,4%	39,1%	36,1%
Total	56,8%	51,2%	40,4%	9,4%	16,2%	41,1%

Fuente: Estadísticas CAVIS – UT

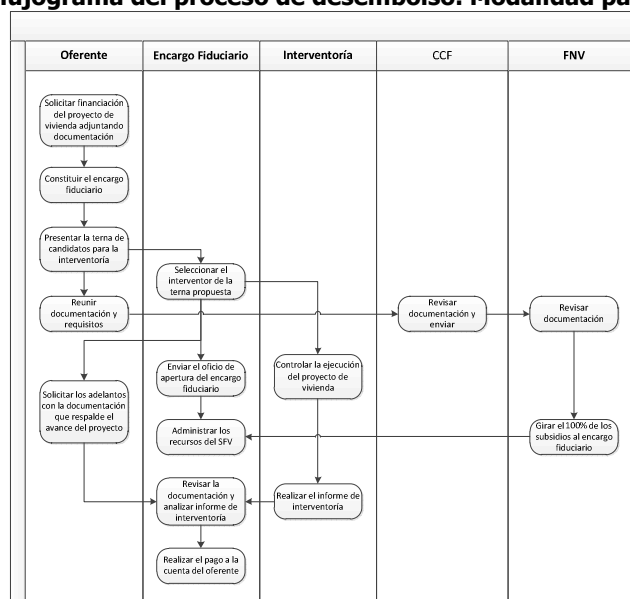
Un punto importante en el proceso de desembolso es la comunicación a los beneficiarios del pago del subsidio, aunque una revisión del Reglamento Operativo permitió determinar que la notificación a los hogares no es una norma explícita. Al respecto, la CAVIS-UT no considera necesaria la notificación al hogar puesto que en su opinión, el interés del hogar es recibir la vivienda o la mejora. Dicha afirmación se refuerza con las opiniones de los funcionarios de las CCF. En realidad son los hogares los que hacen seguimiento al cumplimiento de este trámite, solicitando información directamente en las oficinas de atención o a través de llamadas telefónicas.

Figura 9. Flujograma del proceso de desembolso. Modalidad pago contra escritura



Fuente: CRECE

El pago anticipado de los subsidios, es un mecanismo importante para la financiación y el fondeo de los constructores, especialmente para los medianos y pequeños. Sin embargo, como muestra el flujograma el trámite para el pago anticipado es estricto, pues implica la suscripción de un encargo fiduciario, la constitución de pólizas de cumplimiento y la contratación de interventorías. Adicionalmente, las aseguradoras son cautelosas para la expedición de pólizas, lo que dificulta aún más obtener anticipadamente los desembolsos.

Figura 10. Flujograma del proceso de desembolso. Modalidad pago anticipado

Fuente: CRECE

El siguiente cuadro muestra una aproximación sobre la importancia del desembolso anticipado. En el agregado, no es despreciable la participación de esta modalidad de cobro sobre el total de desembolsos (40,4%), lo que muestra la necesidad de recurrir a esta figura por parte de los constructores, especialmente los medianos y pequeños que no cuentan con la capacidad financiera suficiente para ejecutar los proyectos.

Cuadro 17. Número de solicitudes de cobro anticipado respecto a los subsidios desembolsados, según bolsa y año

Bolsa	2008	2009	2010	2011	Total
Esfuerzo Territorial Nacional	29	32	0	135	196
Esfuerzo Territorial Departamental	232	0	8	1	241
Vivienda Saludable	127	0	20	0	147
Población desplazada	47	62	273	50	432
Mejoramiento	474	0	0	0	474
Total	909	94	301	186	1.490

Fuente: CAVIS-UT, cálculos CRECE

En estos casos, los proyectos se deben ir ejecutando en la medida que se van asignando y desembolsando los subsidios aplicables lo que trae consigo sobrecostos, derivados de la ampliación del período de ejecución previsto. Esto tiene incidencia en la calidad de las obras y en las especificaciones de terminación de las viviendas. A esto se suma que el oferente debe garantizar la administración del proyecto durante el período total de ejecución lo cual se convierte en un costo fijo e ineludible puesto que es independiente del número de soluciones que se puedan construir en un momento dado.

En la Bolsa de Vivienda Saludable, el número de subsidios cobrados anticipadamente, correspondió a casi el total de los desembolsos mientras que en la de población desplazada tan solo el 7% de los subsidios se desembolsó a través del cobro anticipado. Esto puede explicarse por las modalidades adicionales que se manejan en esta bolsa: vivienda usada y arrendamiento, las que no aplican para constructores.

Respuesta del Programa a los hallazgos y recomendaciones de la evaluación intermedia

En la evaluación final del Programa se encontró que ha sido poco el avance del Programa frente a las recomendaciones efectuadas en la evaluación intermedia, aunque debe reconocerse que el período de ajuste puede ser insuficiente frente a la evaluación final (alrededor de 2 años).

De acuerdo con la evaluación intermedia, los mayores inconvenientes dentro del proceso de ejecución de los SFV se presentaron en las labores que realiza Fonvivienda. Se identificó un Ministerio con debilidades en la capacidad de gestión, frente a las nuevas demandas generadas desde 2007 en la política de subsidios de vivienda, relacionadas con insuficiencia del recurso humano, tecnológico y financiero. Frente a este hallazgo, la evaluación final encontró que desde el punto de vista operativo, el Programa no presenta grandes dificultades que afecten el ciclo del SFV. De hecho, los retrasos en el desembolso de los subsidios que fue un tema reiterativo en la evaluación intermedia, no fue un hallazgo de esta evaluación y por el contrario, se encontró que el desembolso se ejecuta en un tiempo menor al estimado.

Sin embargo desde la óptica de la oferta, la evaluación final encontró que continúan presentándose inconvenientes relacionados con la escasez de suelo lo que influye en el valor final de la vivienda y en dificultades para la aplicación del subsidio, debilidades en la interventoría a la ejecución y calidad de los proyectos y vacíos en el seguimiento y monitoreo de los constructores y oferentes.

Frente a las recomendaciones, la revisión documental realizada así como la información recogida en campo, no evidenció su puesta en práctica. Entre estas se encontraban:

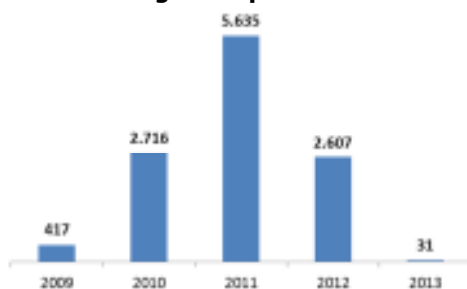
- Contratación de una entidad con toda la experiencia para realizar las labores de verificación de información y cruce de las bases de datos nacionales para disminuir el tiempo entre la postulación y la asignación. A pesar de que la entidad no se contrató, se agilizó el proceso de asignación debido a que se realizaron mejoras al Sistema de Información para la Administración del Subsidio, entre ellas al módulo de cruces y novedades al que se adicionaron tres nuevos filtros, motores de búsqueda y cruce de información: Sisben, Unidos y Reunidos, fortaleciendo de esta manera los procesos de postulación y asignación de subsidios de vivienda, quedando dicho módulo con un total de 13 hojas de consultas.
- Adicionar funciones a las CCF como verificación de las condiciones de permanencia en las viviendas de los beneficiarios del SFV y de las condiciones de vida de estos hogares con posterioridad a la entrega de las mismas o acompañamiento a los hogares en el proceso de aplicación del SFV. Además como estímulo económico se propuso examinar la posibilidad de pagarles a las CCF no por subsidio asignado sino por subsidio ejecutado o aplicado. Esta recomendación no fue adoptada.

2.1.4.2 Bolsa de Ahorro Voluntario Contractual con Evaluación Crediticia Favorable - SFV-AVC

Con el propósito de contar con medidas que faciliten que los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) completen el cierre financiero, el Gobierno Nacional creó la Bolsa de

Ahorro Voluntario Contractual (AVC) con evaluación crediticia favorable, mediante la cual los hogares vinculados al SISBEN de todos los municipios del país, pueden acceder a un subsidio familiar de vivienda.

Gráfico 5. No. de subsidios asignados por Fonvivienda en la bolsa SFV-AVC



Fuente: MVCT. Informes semestrales de avance

De esta manera, quienes cuentan con crédito aprobado pueden postularse para acceder al subsidio de FONVIVIENDA, mejorando sus posibilidades para adquirir la vivienda. De acuerdo con información del MVCT, entre 2009 y 2013 se asignaron en total 11.406 subsidios a través de esta bolsa, destacándose el año 2011 con 5.635 subsidios asignados.

Postulación

La postulación en la bolsa SFV-AVC es un proceso que se realiza de manera similar a las otras bolsas con un requisito adicional que es la certificación del ahorro voluntario contractual con evaluación crediticia favorable. Los funcionarios entrevistados en las diferentes oficinas del FNA coincidieron en afirmar que no se encuentran grandes dificultades en la postulación de los hogares, aunque manifestaron que hace falta claridad sobre el requisito relacionado con la conformación del hogar y el núcleo familiar, que genera errores en la presentación de la documentación por parte de los hogares, ocasionando demoras en este proceso.

Cuando se indagó a los hogares por los documentos más difíciles de conseguir durante todo el proceso, de los relacionados con la postulación, los documentos de los miembros del hogar fueron en percepción de los beneficiarios, los que presentaron mayor dificultad (el 38% de los encuestados los señaló).

Por otra parte, después de la consecución de la vivienda, se observa que el mayor inconveniente para los beneficiarios en el momento de la postulación es conseguir los recursos necesarios para completar el valor de la vivienda, seguido por la dificultad para conseguir el crédito.

Gráfico 6. Percepción de los hogares sobre los inconvenientes en la postulación. Bolsa SFV-AVC

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Las labores de acompañamiento que el FNA brinda a los hogares durante el proceso de postulación, las realiza a través de su Call - Center, concluyendo que este acompañamiento se da más por demanda de los beneficiarios que por oferta de la entidad. De acuerdo con los beneficiarios, los motivos por los que más demandaron asesoría por parte del FNA fueron:

Cuadro 18. Razones para solicitar asesoría por parte de los beneficiarios en la postulación

Motivo de la asesoría	%
Diligenciamiento del formulario	34,6%
Monto del subsidio	23,1%
Documentación requerida	11,5%
Solicitud del préstamo	11,5%
Trámites durante el proceso	15,4%
Ahorro programado como independiente	3,8%
Total	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Cierre financiero

Como se describió en el arreglo institucional, el Fondo Nacional del Ahorro es en la actualidad, la única entidad encargada del manejo de esta bolsa por medio de un convenio interadministrativo con Fonvivienda. Como actividad complementaria, hace préstamos a los beneficiarios con el fin de obtener el cierre financiero. Sobre este punto, son múltiples las razones por las cuales los hogares no lo consiguen. La principal razón por la que no obtienen el cierre financiero es porque debido a sus bajos ingresos, el crédito otorgado por el FNA o por otra entidad financiera, resulta ser menor al monto solicitado; razón por la cual les queda un saldo del valor total de la vivienda pendiente por cubrir. De acuerdo con estadísticas del FNA, el 23% de los beneficiarios renuncia al subsidio asignado por falta de cierre financiero.

El 11% de los hogares que solicitaron crédito, tuvo dificultad para conseguirlo. Tal como muestra el siguiente cuadro, el mayor inconveniente de los postulantes en la bolsa SFV-AVC es la baja capacidad de endeudamiento, lo cual limita no solo su acceso al crédito formal sino también el monto de crédito requerido para completar el valor de la vivienda.

Cuadro 19. Inconvenientes para la aprobación del préstamo

Inconvenientes	%
Baja capacidad de endeudamiento	34,7%
Demoras en el estudio de la solicitud	23,2%
Demora en conseguir los documentos para la solicitud	13,8%
Falta de vida crediticia	10,6%
Pérdida de documentos para la solicitud	9,0%
Demoras con el peritaje de la vivienda	1,7%
Otras razones	7,0%
Total	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios

Por otra parte, dado que el cierre financiero es una variable determinante especialmente para los hogares postulantes en esta bolsa, se indagó sobre los controles aplicados por la entidad para su verificación para la asignación del subsidio. De acuerdo con la Oficina Central en Bogotá, una vez el hogar cuenta con el crédito aprobado, el área comercial se encarga de contactar a los beneficiarios para completar información en unos formatos pre-definidos por el MVCT, para conocer los recursos complementarios de los hogares para el cierre financiero.

En las oficinas regionales los controles aplicados resultaron ser de diversa índole: certificación de documentación a través de los abogados externos, verificación exclusiva del componente del ahorro en el FNA sin realizar seguimiento a la solicitud y aprobación del crédito cuando se hace a través de otras entidades financieras, llamadas telefónicas a los beneficiarios cuando han transcurrido más de seis meses entre la aprobación del crédito y el cierre financiero, entre otros. Se puede concluir entonces que no se tiene estipulado un procedimiento único para la verificación y control de esta parte del proceso de los hogares y más bien lo que se intuye a partir de las respuestas de los entrevistados es que más que aplicar controles desde el punto de vista de la operación, lo que se trata de hacer es un acompañamiento a los hogares para obtener el cierre financiero. Al respecto, una explicación de un funcionario:

“Nosotros tenemos una base de datos de las personas a las que se les ha otorgado los créditos entonces miramos, por fechas, las personas que llevan 6 meses de haber sido aprobado el crédito, y miramos a las que no han hecho el cierre financiero y se les llama telefónicamente para preguntarles por qué no han hecho el cierre financiero. En muchas ocasiones nos dicen que es por falta de información de las constructoras, por eso estamos haciendo los dominicales del ahorro, para que ellos tengan esa información a tiempo y puedan hacer los cierres financieros” (FNA, Tunja).

Desembolso y legalización de los subsidios

Los desembolsos de los subsidios de Fonvivienda asignados a través del FNA no presentan mayores inconvenientes, puesto que la firma del convenio interadministrativo por las dos entidades implicó que los recursos de los subsidios comenzaran a ser manejados directamente por el FNA lo que acortó en gran medida el tiempo de desembolso: pasó de seis meses a 45 días luego de la firma del convenio. Debido a este cambio, el FNA pasó de desembolsar 179 créditos en cinco años a 2.883 créditos entre la firma del convenio (noviembre de 2011) y el cierre de 2013.

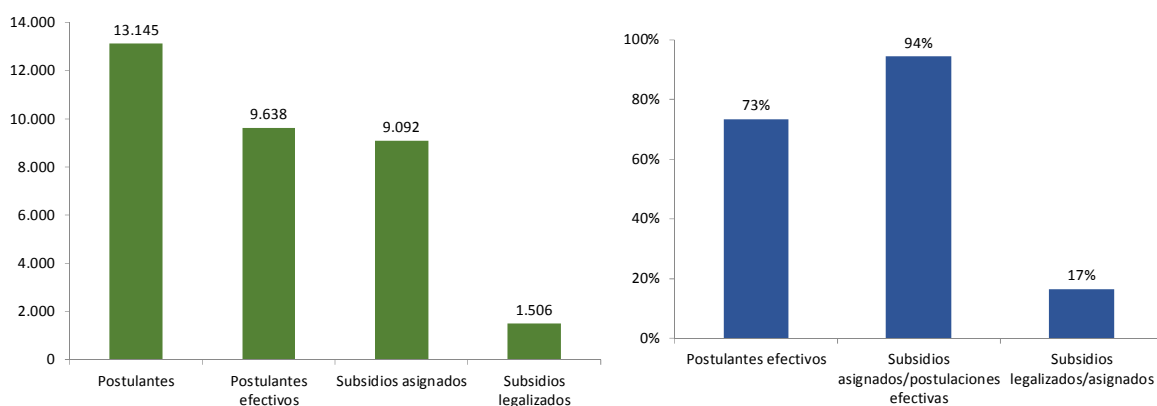
Un punto importante de anotar es que en la bolsa SFV-AVC, el desembolso del subsidio es casi simultáneo con el desembolso del crédito, presentándose una diferencia de máximo 15 días entre uno y otro. Adicionalmente, de acuerdo con la reglamentación interna del FNA, el crédito es

prorrogado tantas veces se prorrogue el subsidio lo que evita el vencimiento de créditos ya aprobados; y debido a que la totalidad de beneficiarios de esta bolsa inició su ahorro programado en el FNA y en esta misma entidad solicitó el crédito, hasta el momento no se han presentado inconvenientes que lleven al vencimiento de los términos del crédito por falta de articulación con otras entidades financieras.

Por parte de los beneficiarios, el 82% manifestó no haber tenido contratiempos con el desembolso del subsidio y para aquellos que sí los tuvieron, la principal razón fue la demora en su aplicación por la falta de celeridad en la terminación de los proyectos de vivienda. La movilización de los subsidios, es decir, la aplicación en una solución habitacional presentó inconvenientes, lo que condujo a que esta bolsa inicialmente clasificada como de bajo riesgo, terminara clasificándose como de alto riesgo⁶.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento de las postulaciones, la asignación y la legalización de subsidios en el período 2010 – 2013.

Gráfico 7. Número de postulaciones, subsidios asignados y legalizados en la bolsa SFV-AVC. 2010 - 2013



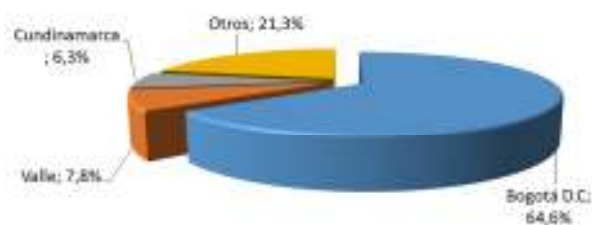
Fuente: Registros de hogares con subsidios legalizados en los años 2012-2013, de acuerdo con información suministrada por el MVCT a DNP

Aunque la asignación de subsidios representó casi la totalidad de las postulaciones (94%), la legalización se convirtió en un punto crítico en el comportamiento de esta bolsa ya que tan solo el 17% de los subsidios asignados se legalizó. Este rezago es un resultado de algunos inconvenientes evidenciados en la concentración de la demanda de este tipo de subsidios en ciudades como Bogotá que por sus elevados costos de producción de vivienda limitan en gran medida la construcción de VIS y VIP, haciendo por esta vía poco viable la aplicación de los subsidios en una solución habitacional.

En efecto, el 78,7% de los subsidios se asignaron en tres regiones pero la mayor concentración se dio en Bogotá, ciudad que concentró el 64,6% de los subsidios.

⁶ De acuerdo con la política de reconocimiento de las inversiones emitida por el BID, se determinó realizar un análisis de los subsidios por tipo de bolsa y riesgo asociado así: (i) Bolsas con bajo riesgo: Esfuerzo Territorial (Nacional y Departamental), Única Nacional, Única Nacional de Mejoramiento, Vivienda Saludable y Bolsa de Ahorro Programado Contractual con Evaluación Crediticia Favorable, (ii) Bolsas con riesgo medio: Ordinaria, (iii) Bolsas con riesgo alto: Desplazados, atentados terroristas y Desastres Naturales

Gráfico 8. Subsidios asignados en la bolsa SFV-AVC, según región



Fuente: Registros de hogares con subsidios legalizados en los años 2012-2013, de acuerdo con información suministrada por el MVCT a DNP.

Abogados externos

Un tema importante de analizar en este esquema, es el convenio de la entidad con abogados externos quienes se encargan de brindar todo el acompañamiento hasta la escrituración de las viviendas, sin que esto represente gastos adicionales para los beneficiarios.

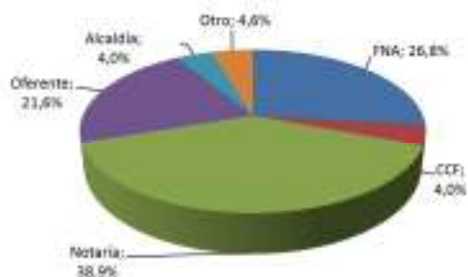
Dicho convenio, es realmente un contrato de prestación de servicios, cuyo objeto es el “apoyo al proceso de legalización” con funciones como el estudio de títulos, elaboración de minutas, revisión de escrituras, firma en la Notaría en representación del FNA y la presentación de carpetas al FNA con todos los documentos de soporte.

De acuerdo con el FNA, los abogados externos realizan un acompañamiento integral a los beneficiarios y se diferencia de un proceso de legalización en el sistema financiero; en que se encargan de todos los trámites del beneficiario, necesarios para la entrega de la vivienda. Al respecto, un testimonio:

“Los abogados externos lo que hacen es una asesoría al afiliado al proceso de legalización distinta a los bancos, el sistema financiero normal lo que hace es que le pide al afiliado los papeles y mandan a un abogado de ellos hacer el estudio de títulos, nosotros no solo hacemos eso, sino también un acompañamiento en el sentido que le piden al afiliado la documentación requerida, hacen el estudio de títulos, generan una minuta, el afiliado la recoge en su oficina, la lleva a la notaría, el abogado vuelve y revisa que esté la escritura de acuerdo a como estaba en el contenido en la minuta, el abogado externo de nosotros firma en representación del fondo y el vendedor y el comprador, y después pasa a registro y el abogado posee una carpeta con toda la documentación”. (FNA, Bogotá D.C.)

Este acompañamiento le evita al beneficiario verse involucrado en una cantidad de trámites que le son ajenos y les evitan además incurrir en todos los costos que implican estos procesos, por lo que es sin duda un valor agregado que aporta esta entidad al convenio. Adicionalmente, dado que el pago de honorarios de los abogados está atado al número de desembolsos que hace al FNA, esto genera un incentivo a los abogados para que el acompañamiento legal en el proceso de escrituración se lleve a buen término.

De acuerdo con los beneficiarios, el 62,2% manifestó que recibió asesoría dentro del proceso de escrituración y de éstos, el 26,8% manifestó que dicha asesoría provino del FNA, aunque la mayor participación la tienen las notarías con el 38,9% (ver gráfico 9).

Gráfico 9. Entidad de la que los hogares recibieron acompañamiento en la escrituración

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

Proceso de capacitación

De acuerdo con los funcionarios entrevistados en el FNA, cuando un abogado se vincula a la entidad, se da una capacitación sobre todo en lo relacionado con la normatividad. Dicha capacitación es constante puesto que los funcionarios deben estar actualizados sobre las resoluciones, asignaciones o prórrogas de los subsidios.

Cuando los abogados residen en Bogotá, se les convoca de manera presencial y en el caso de las regionales, las capacitaciones se realizan a través de una herramienta llamada video-presencia. La comunicación con los abogados es permanente y a través de correo electrónico se les envía la reglamentación, nuevas normas, entre otros.

En opinión de la Subdirección de SFV y Fonvivienda, a pesar de que el FNA realiza capacitaciones constantes a los abogados, el tipo de vinculación de los abogados ocasiona alta rotación y por esta vía, pérdida del conocimiento adquirido. Por otro lado, se pone en duda la utilidad de las capacitaciones puesto que en su opinión, los estudios que hacen los abogados quedan incompletos, se nota desconocimiento sobre los toques de los valores de la vivienda de interés social y prioritario lo que se traduce en mala información a los beneficiarios. Al respecto, un inconveniente evidente con los abogados manifestado por la Subdirección de SFV fue el siguiente:

“Otro problema de la AVC en cuanto a la oferta de vivienda es que cuando cambió la ley de vivienda cambió el plazo de permanencia de los hogares de 5 a 10 años, a los abogados externos del FNA se les olvidó cambiar la minuta, y en la minuta siguió 5 años, y así llegaba la escritura a la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos, donde solicitaban que se hiciera la corrección. Esto implica un gasto adicional que el beneficiario muchas veces no tiene como asumir” (Subdirección de Subsidio Familiar MVCT, Bogotá D.C.).

El FNA manifiesta que el 100% de las carpetas que contienen toda la documentación soporte del proceso adelantado con cada uno de los beneficiarios y que son manejadas por los abogados, son revisadas por funcionarios de la entidad y que en dicha revisión legal, los problemas encontrados son mínimos. Entre los problemas que encuentran está el relacionado con el valor de la vivienda que a veces supera los 70 SMLMV, pero fueron enfáticos en que estos problemas son casi inexistentes.

Cumplimiento del anexo técnico

El último informe presentado por la Firma Auditora al que se tuvo acceso (PWC, 2013), menciona los siguientes incumplimientos al anexo técnico del convenio suscrito entre Fonvivienda y el FNA:

- No cumplimiento de la periodicidad con la que el FNA remite el certificado expedido por el jefe de la División de Crédito que expone que las soluciones de vivienda atienden lo requerido por la normativa vigente para entregarle desembolso del subsidio familiar de vivienda.

De acuerdo con PricewaterhouseCoopers (2013), como resultado de las pruebas de auditoría no se observó que el Fondo Nacional del Ahorro remitiera de manera mensual a Fonvivienda el certificado expedido por el jefe de la División de Crédito, lo que se constituye en un incumplimiento de los requerimientos de información establecidos en las cláusulas del Anexo Técnico del Convenio Interadministrativo suscrito con Fonvivienda, imposibilitando la función de monitoreo que debe hacer Fonvivienda.

2.1.4.3 Bolsa de Población Desplazada SFV-PD

La bolsa SFV-PD nace en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, que establece como principio de atención el derecho a una vivienda digna. En este sentido, el Gobierno ha dedicado especial atención a la población víctima del desplazamiento inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, estableciendo condiciones favorables como las siguientes:

- No están obligados a la existencia del ahorro previo
- Realización de convocatorias especiales para atender a la población desplazada
- Además de las modalidades de subsidio para compra de vivienda nueva, mejora o construcción en sitio propio, es posible invertir el valor asignado en la compra de vivienda usada o en arrendamiento.
- El valor del subsidio asciende hasta 30 SMMLV
- Aplicación del subsidio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda en zona urbana o rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio

A continuación se da respuesta a las preguntas orientadoras relacionadas con esta bolsa, agrupadas en las siguientes categorías:

Capacidad de atención en las CCF

Si bien, la capacidad logística de las CCF para la atención a la población desplazada está garantizada, esta depende en gran medida de la oportunidad con que reciben la información de Fonvivienda sobre las fechas de apertura y cierre de las convocatorias. En opinión de algunas CCF, ha existido falta de coordinación institucional poniéndolas en aprietos para responder a los requerimientos de las convocatorias.

Las CCF suelen destinar equipos humanos y técnicos exclusivos para atender la población del Programa y durante las épocas de convocatoria en las que se crean picos de trabajo en la

recepción, radicación y digitación de información, las CCF incrementan las jornadas de trabajo o realizan contratación de personal adicional.

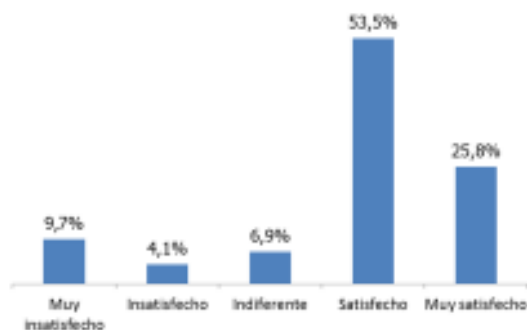
Adicionalmente, debido a que la rotación de personal en las CCF es casi inexistente porque predomina la contratación a término fijo e indefinido (ver cuadro 8 sección arreglo institucional) las funciones y roles del personal ya se encuentran bastante definidos y estandarizados. También es de anotar, que en cumplimiento de una de sus funciones, la CAVIS-UT constantemente actualiza y envía instructivos y manuales a las CCF sobre la normatividad relacionada con el Programa.

En este punto, es importante analizar algunos de los resultados de las guías de observación aplicadas a seis de las 11 CCF entrevistadas, los cuales dan algunas luces sobre la atención y la capacidad logística de estas entidades en la atención a la población objetivo de los SFV del gobierno y en particular a la población desplazada. Estos resultados deben leerse con cautela puesto que la aplicación del instrumento no se realizó durante alguna convocatoria del gobierno.

- En tres de las seis CCF se observó un área especial para la atención de la población de los subsidio del gobierno y solo en una (1) se observó un área especial para atender a la población desplazada.
- En las seis CCF fue fácil obtener formularios para la postulación y en cinco de ellas, podían obtenerse personalmente y a través de la descarga en la página web de la entidad.
- En general, las CCF disponen de *links* exclusivos para la búsqueda de información relacionada con los subsidios del gobierno.

La percepción de la CAVIS-UT es ratificada por los beneficiarios de esta bolsa. Al indagar por problemas experimentados con los trámites para la postulación, solo el 5% afirmó que tuvo inconvenientes con las CCF debido a falta de formularios disponibles para este trámite. Debe recordarse sin embargo, que la postulación en línea eliminó el diligenciamiento de los formularios por parte de los hogares debido a que la información se captura directamente en el módulo de postulaciones. De acuerdo con la CAVIS-UT esta mejora ha permitido perfeccionar de manera sustancial el proceso, permitiendo disminuir además los errores de digitación a menos del 1%.

Gráfico 10. Satisfacción de los hogares con el acompañamiento recibido de las CCF en el proceso de asignación del subsidio



Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

Por otra parte, la satisfacción de los hogares con el acompañamiento recibido por las CCF es evidente.

De acuerdo con el gráfico anterior, casi el 80% de los beneficiarios manifestaron que quedaron satisfechos o muy satisfechos especialmente por la información brindada, la cual, en palabras de los beneficiarios fue clara y precisa.

Disponibilidad de información

La disponibilidad de información actualizada y veraz por parte de las diferentes instancias del Gobierno, es fundamental para la asignación de los subsidios familiares de vivienda.

Particularmente, para las validaciones y cruces que Fonvivienda debe realizar para la asignación de subsidios en la bolsa de población desplazada, el Reglamento Operativo del Programa estipula que estos se realizarán a partir del Registro Único de Población Desplazada - RUPD, administrado por el Departamento para la Prosperidad Social. Al indagar a las entidades que hacen parte de los procesos del SFV, la mayoría (Fonvivienda, la Subdirección de SFV y ocho de las 11 CCF entrevistadas) coincidió en afirmar que la información que entrega el DPS es de muy buena calidad y se encuentra en óptimas condiciones para los cruces de información que deben realizarse. Fonvivienda sin embargo llamó la atención sobre la demora en la entrega de la base de datos lo que retrasa los procesos posteriores. La propia opinión del DPS es que los subregistros de los que habla el Auto 11 de 2009 se han superado y en la actualidad, el RUPD permite dar respuestas oportunas a las múltiples solicitudes de información que hacen las entidades públicas.

Por otra parte, de acuerdo con todas las CCF entrevistadas, uno de los mayores inconvenientes que tienen en la operación de esta bolsa, es la dificultad en la ubicación de los hogares para la entrega de las diferentes comunicaciones, ya sea de asignación, de pago del subsidio, entre otras; debido a su constante movilidad. En este sentido, se esperaría que al ser las CCF quienes tienen el contacto directo con los beneficiarios, contaran con mecanismos establecidos para la actualización de la información de los hogares, para superar esta dificultad. Al respecto, y dando respuesta a una de las preguntas orientadoras, se encontró que si bien las CCF han hecho esfuerzos para la actualización de dicha información, al igual que pasa con otros procesos, no se encuentran protocolos establecidos.

La ausencia de dichos protocolos puede deberse a que las convocatorias para este tipo de población han sido escasas durante los últimos años (de hecho, durante el período evaluado 2008 – 2012 no se realizó ninguna), situación que no ha obligado a las CCF a implementar mecanismos de actualización. La solución que han implementado es que cada que un usuario se acerca a la CCF a solicitar información, independientemente de la CCF donde realizó la postulación, el funcionario actualiza los datos de contacto a través de un link llamado atención al usuario. Desde el punto de vista de la CAVIS-UT *"aunque este procedimiento no está establecido en el encargo de gestión, es un valor agregado que se le ha dado al proceso"*.

Comunicación de la asignación

Para comunicar a los hogares la asignación del subsidio, las CCF deben valerse de diversas estrategias debido a la dificultad que encuentran en su ubicación, especialmente cuando ha transcurrido un tiempo considerable entre la postulación y la asignación. Entre los mecanismos mencionados se encuentran la publicación de carteleros en las oficinas de las CCF y en medios de

comunicación como la prensa y el radio, llamadas telefónicas a los beneficiarios, el desplazamiento de funcionarios de las CCF hasta los municipios y existe un gran apoyo de los líderes comunales y de desplazados así como de los cogestores del DPS para la ubicación de los beneficiarios.

Los mecanismos empleados han resultado ser efectivos, pues de acuerdo con las CCF y la CAVIS-UT, el porcentaje de cartas que se queda sin entregar a los beneficiarios es mínimo. Al respecto, la opinión de un funcionario:

“Siempre es personalizado y lo hacemos vía telefónica, nos desplazamos hasta los municipios pero la mayor dificultad es encontrarlos por eso tratamos de canalizar la información a través de las juntas de acción comunal y sus respectivos líderes, se publican edictos, se realizan carteleros pero siempre agotamos hasta el último recurso para comunicarnos con ellos” (CCF, Medellín).

Las respuestas de los beneficiarios coinciden con las expresadas por las CCF en el sentido de que son múltiples los medios por los que se enteran de la asignación del subsidio (ver el siguiente cuadro).

Cuadro 20. Medio por el que el hogar se enteró de la asignación del subsidio

Medio	%
Carteleros, avisos o volantes	23,9%
Llamada telefónica	20,1%
Recibió la carta de asignación del subsidio por correo certificado	14,6%
A través de líderes comunitarios, JAC	12,5%
Reunión	10,4%
Medios de comunicación	9,5%
A través del oferente del proyecto de vivienda	1,6%
Otro	7,4%
Total	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

Solo el 14,6% recibió la carta de asignación por medio de correo certificado. El porcentaje restante se enteró a través de carteleros, avisos o volantes, llamada telefónica y una parte importante, a través de los líderes comunitarios o las JAC.

Movilización de los subsidios y legalización

La capacidad operativa así como la coordinación institucional de las entidades involucradas en el proceso de apertura de las CAP hasta la movilización de los subsidios es adecuada y no se evidencian inconvenientes significativos que afecten la operación de esta bolsa incluso en épocas de altas asignaciones como la que ocurrió en 2009 con la expedición de la Resolución Número 600, por la cual se asignaron 23.094 subsidios a la población desplazada.

De acuerdo con la opinión expresada por Fonvivienda, las CCF y la CAVIS-UT realizan una revisión exhaustiva de los documentos presentados por los oferentes para el trámite de pago razón por la cual, las devoluciones de las solicitudes de pago para efectuar correcciones son mínimas. Esto evita importantes retrasos en el proceso debido a que estas solicitudes, no se envían individualmente por lo que al encontrarse algún problema con la documentación proveniente de un solo subsidio, esto

implicaría la devolución de toda la solicitud de pago. Cuando esto ocurre, la CAVIS-UT dispone de dos días para realizar la corrección y hacer nuevamente el envío.

Fonvivienda cuenta con cinco ingenieros de sistemas y nueve funcionarios para realizar las labores que tiene a su cargo entre las que se encuentran: revisión de las solicitudes enviadas por la CAVIS-UT, cargue de los archivos planos en el módulo de pagos del MVCT, elaboración del listado base consolidado de movilización y envío del archivo plano al Banco Agrario para que efectúe la movilización. Fonvivienda intenta hacer una movilización diaria y cuando el volumen es alto, trata de no tardarse más de 8 días en enviar al Banco Agrario la solicitud de cada movilización.

Como se mencionó en el arreglo institucional, para hacer efectivo el pago de los subsidios asignados en esta bolsa, Fonvivienda suscribió un convenio de prestación de servicios bancarios con el Banco Agrario. La participación de esta entidad bancaria ha permitido que las transferencias de los recursos al oferente se hagan de manera ágil y efectiva (Si Fonvivienda envía una orden al Banco antes del mediodía, ese mismo día son girados los recursos al oferente), ha brindado confianza y transparencia en el manejo de los recursos y especialmente, gracias a esta figura se pudo frenar el vencimiento de los subsidios

Un inconveniente a la hora de realizar la movilización de los subsidios es la falta de asesoría e información clara a los beneficiarios sobre procedimientos como la legalización de las CAP o la custodia de los documentos como el desprendible del banco o la carta de asignación para el cobro del subsidio. Esto retrasa el inicio del trámite de cobro por parte del oferente y por tanto, afecta la movilización de los subsidios de la bolsa SFV-PD y su posterior legalización.

El cuadro siguiente muestra el rezago de la movilización de los subsidios y su legalización frente a la asignación de los mismos. Según información de la CAVIS-UT, durante el período de análisis se desembolsaron y legalizaron 24.979 subsidios correspondientes al 36,1% de los subsidios asignados (ver cuadro 21).

Cuadro 21. Subsidios asignados, desembolsados al oferente y legalizados. Bolsa de SFV-PD

Categoría	2008	2009	2010	2011	2012	Total
No. de subsidios asignados	23.122	10.529	16.794	18.735	64	69.244
No. de subsidios desembolsados	16.654	6.158	7.205	2.408	29	32.454
No. de subsidios legalizados	11.044	5.387	6.954	1.569	25	24.979
Desembolsos/asignaciones	72,0%	58,5%	42,9%	12,9%	45,3%	46,9%
Legalizaciones/asignaciones	47,8%	51,2%	41,4%	8,4%	39,1%	36,1%

Fuente: CAVIS-UT, cálculos CRECE

La explicación se encuentra en la dificultad de los hogares en encontrar la vivienda que se adecue al presupuesto disponible, imposibilitando de esta manera la aplicación del subsidio. El punto de vista del funcionario entrevistado en una CCF es el siguiente:

“La caja tiene alrededor de 3.000 subsidios que no han podido entregar porque no encuentra a la población o porque no alcanzan a realizar el cierre financiero, no consiguen la vivienda y por último la gente no ve con buenos ojos vender las viviendas a personas desplazadas porque saben de las dificultades que hay para el desembolso del dinero; y para acceder a vivienda nueva, los constructores son reacios porque el subsidio es demorado en llegar” (CCF, Medellín).

De acuerdo con FONADE, la escrituración de las viviendas también presenta inconvenientes especialmente cuando se trata de hogares beneficiarios de la bolsa de población desplazada debido a la dificultad para los oferentes en la ubicación de los hogares para completar el proceso. Dado que el 93% de los subsidios se cobra contra escritura, se considera válida esta apreciación.

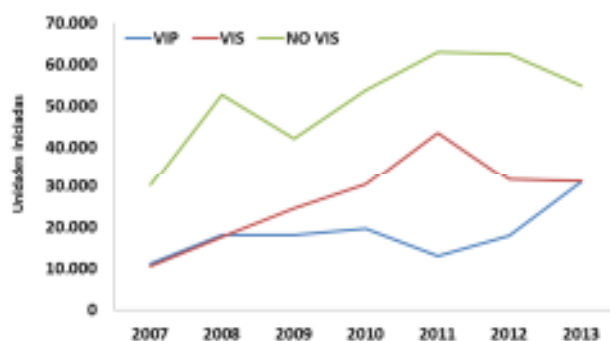
Si bien en el agregado, el tiempo promedio transcurrido entre la asignación del subsidio y el desembolso - de acuerdo con la percepción de los beneficiarios - es alto (11,7 meses), al analizarlo por modalidad, este difiere significativamente: en adquisición de vivienda nueva, 6,9 meses y en adquisición de vivienda usada 20,6 meses. De acuerdo con las opiniones expresadas en los grupos focales por la población que se postuló para compra de vivienda usada, el precio de mercado de estas viviendas generalmente excede el tope de VIS por lo que muchos de ellos prefirieron aplicar el cambio de modalidad permitido por la ley. En opinión de las CCF, otros inconvenientes de las viviendas usadas es que no se encuentran legalizadas o se encuentran ubicadas en zonas de alto riesgo, por lo que no se pueden aceptar.

Respecto a las exenciones tributarias de las CAP, éstas se basan en las disposiciones del Estatuto Tributario vigente. Antes de la Reforma Tributaria de 2012, se aplicaba lo que se tenía dispuesto en ese momento: la exención del 4x1.000 se aplicaba a la cuenta que el beneficiario deseara que quedara exenta. A partir de dicha reforma, la exención del impuesto pasó de la cuenta a la transacción y debido a que la única transacción que se realiza es el débito en el momento en que se hace la transferencia al oferente, la cuenta, en teoría, está exenta. No existen sin embargo acuerdos explícitos sobre exenciones a estas cuentas.

Frente a la legalización de los subsidios, los hogares beneficiarios de la bolsa SFV-PD, identifican al DPS como una entidad presente en el acompañamiento para la legalización de los subsidios, hasta el punto de que el 71% de los hogares manifestaron haber recibido un acompañamiento de esta entidad. El DPS sin embargo, manifiesta que su participación en el programa se concentra en la identificación de los potenciales hogares beneficiarios del subsidio y el suministro a Fonvivienda de la información necesaria para realizar todos los procesos de validación y cruces.

2.1.4.4 La oferta de Vivienda de Interés Social

Desde la perspectiva de la oferta, se evidencian restricciones para el acceso de las familias a las soluciones de vivienda por la reducida oferta de VIP y VIS y por el valor de las viviendas que se acerca a los topes máximos de este tipo de soluciones. De acuerdo con información del DANE, la construcción de viviendas cuyo valor es superior a los 135 SMMLV (NO VIS) ha superado ampliamente la construcción de Vivienda de Interés Social y especialmente la de Interés Prioritario que comenzó a rezagarse a partir de 2008: mientras que ese año, las unidades VIP representaban el 20,4% del total de unidades iniciadas, en 2011 representaron el 10,8%.

Gráfico 11. Unidades de vivienda iniciadas según rango de vivienda

Fuente: DANE – Censo de Edificaciones, cálculos CRECE

De acuerdo con Camacol (2012), esta pérdida de participación se explica en buena parte por la estructura de costos en la construcción de viviendas en un contexto en el cual los precios de los insumos vienen creciendo y el suelo urbanizable disponible continúa agotándose. Sin embargo, a partir de 2011 se observa una reversión de la tendencia: se aceleró la construcción de VIP alcanzando incluso la de VIS y se desacelera el número de unidades iniciadas de vivienda de más alto costo. Esta tendencia puede explicarse por la creación de los Macroproyectos de Interés Social Nacional – MISN (Ley 1469 de 2011), que se han convertido en un mecanismo importante para la habilitación de suelo urbano para la construcción de VIS y VIP, mitigando además el impacto de la escasez del suelo en los costos de los proyectos de construcción.

Por otra parte, en el mismo estudio de Camacol se advierte que la presión por la demanda de suelo urbanizable ha provocado que el precio de la VIP se eleve casi al tope establecido en la ley (70 SMMLV). De acuerdo con información de Coordinada Urbana (citada por Camacol, 2012), el valor promedio de la VIP es de 66 SMMLV para viviendas con un área de 45,3 m². Este valor promedio se encuentra bastante próximo al precio tope de 70 SMMLV. Si se tiene en cuenta que una gran parte de los hogares objeto de la política presentan problemas para el cierre financiero y por tanto, disponen solo del subsidio otorgado por el gobierno para su aplicación en una solución de vivienda, el acceso a una solución de vivienda incluso cuyo tope es de 70 SMMLV, es casi imposible de lograr.

En otro estudio realizado por la CGR (2013) para cuatro ciudades (Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín), se encontró que el precio de una vivienda tipo VIS de 55 m² se encuentra entre 113 y 120 SMMLV y si bien su valor no se encuentra tan cercano al tope de una VIS de 135 SMMLV, estos precios también dificultan el acceso a la población beneficiaria.

Otro aspecto que vale la pena analizar es la presentación de proyectos a FINDETER para obtener el Certificado de Elegibilidad los cuales vienen mostrando una tendencia decreciente. Particularmente, se observa una caída pronunciada entre el 2012 y 2013 resultado de la expedición de la Ley 1537 de 2012 que limitó los recursos destinados a la asignación de subsidios mediante las bolsas concursables, destinándolos en su totalidad al Programa de Vivienda Urbana en Especie.

Cuadro 22. Número de proyectos presentados a FINDETER

Grupo de recursos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	oct-13	Total	Participación
Cajas de Compensación Familiar	88	70	80	89	84	66	68	545	28,6%
Esfuerzo Territorial	135	202	157					494	25,9%
Atención fenómeno de la niñez					119	168	5	292	15,3%
Esfuerzo Territorial Departamental			38	66	77	49	2	232	12,2%
Promoción de Oferta y Demanda Desplazados					81	40		121	6,4%
Desplazados- presupuesto nacional	8	9	1	4	22	31	5	80	4,2%
Bolsa ordinaria	32	21	3					56	2,9%
Bolsa Unica Nacional Mejoramiento	17	4	2					23	1,2%
Esfuerzo Territorial Nacional			3	8	7	4	1	23	1,2%
Bolsa Unica nacional	8	12						20	1,0%
Presupuesto Nacional	3		7	6		2		18	0,9%
SFV en especie y complementario	1							1	0,1%
Total	292	318	291	173	390	360	81	1905	100%

Fuente: SIVIS. Estadísticas oficiales de FINDETER

Al centrar el análisis en las Bolsas Concursables de Esfuerzo Territorial, se encuentra también una tendencia decreciente en el número de proyectos presentados y más aún en la tasa de elegibilidad de dichos proyectos, que pasó del 75,6% en 2007 al 60% en 2012, aunque vale la pena recalcar que de los 53 proyectos presentados este último año, 48 fueron cancelados (ver cuadro 23).

Debe recordarse, que las bolsas de esfuerzo territorial (Nacional y Departamental) son mecanismos a través de los cuales, el Gobierno Nacional ofrece recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana que, complementados con los recursos del municipio o del departamento, benefician a las familias de más bajos ingresos del país.

Cuadro 23. Proporción de proyectos declarados elegibles en las Bolsas de Esfuerzo Territorial

Estado	2007	2008	2009	2010	2011	2012	oct-13	Total
Proyectos radicados	160	218	200	74	84	53	2	791
Proyectos evaluados	160	218	200	74	80	5	2	739
Elegible certificado	121	166	116	19	43	3	1	469
No elegible certificado	39	50	84	55	37	2	1	268
Revocado		2						
Cancelado					4	48		
% proyectos elegibles certificados	75,6%	76,1%	58,0%	25,7%	53,8%	60,0%	50,0%	63,5%

Fuente: SIVIS. Estadísticas oficiales de FINDETER, cálculos CRECE

La baja proporción de proyectos elegibles es en parte, un resultado de las debilidades que se encuentran en la capacidad técnica de los municipios, sobre todo en lo relacionado con la formulación de proyectos VIS. Esta baja tasa de elegibilidad que llegó a su nivel más bajo en 2010 también está asociada con el ajuste de las entidades territoriales al cambio en la normatividad particularmente sobre la participación en bolsas concursables a partir de la expedición del Decreto 2190 de 2009 (artículo 16, 17 y 19) y su posterior reglamentación con la expedición dos años más tarde de la Resolución 0895 de 2011, la cual fijó una metodología clara y detallada para el otorgamiento de la elegibilidad y la calificación de los planes de Vivienda de Interés Social Urbana.

En opinión de las entidades territoriales consultadas, la escasez de suelo urbanizable es la principal restricción para la formulación de proyectos VIS, seguido por la falta de personal idóneo (ver el siguiente cuadro). Este último punto de vista es compartido por algunas instancias a nivel nacional, quienes además opinan que los cambios de administración interfieren en la acumulación de experiencia y adicionalmente la falta de áreas exclusivas para el manejo de la política de vivienda en algunos municipios ocasiona la necesidad de recurrir a contratistas para adelantar los

programas, lo que no permite que se construya y se conserve una memoria institucional en torno a la política de VIS.

Cuadro 24. Dificultades percibidas por los municipios para la formulación de proyectos VIS

Problemas para la formulación	No.	%
Escasez de suelo	8	33,3
Falta de personal idóneo para la formulación	6	25,0
Falta de recursos	5	20,8
Falta de claridad sobre los requisitos	2	8,3
Falta de estabilidad normativa	1	4,2
Dificultad de consecución de las pólizas de garantías	1	4,2
El municipio no participa como oferente	1	4,2
Total	24	100,0

Fuente: CRECE. Entrevista a Entidades Territoriales

Por otra parte, la evaluación de los planes de vivienda se basa en la verificación del cumplimiento de requisitos técnicos, jurídicos y financieros que en opinión de los municipios son de fácil cumplimiento y no representan un obstáculo para la formulación de este tipo de proyectos.

En opinión de FINDETER, se encuentran debilidades en el cumplimiento de los tres requisitos así: frente a los técnicos hay falta de rigurosidad para la expedición de las licencias de urbanismo y construcción originada en la falta de idoneidad de los funcionarios de los municipios encargados de su expedición. Sin embargo, reconocen que en lo que se refiere a la norma urbanística, el número de elementos que la conforman y la complejidad asociada con su correcta interpretación dificultan la formulación de los proyectos a nivel técnico.

Frente a los financieros, se observan debilidades en la programación de los flujos de fondos y en la certificación de las fuentes de financiación de vivienda lo que incide en el cierre financiero del proyecto. Sobre el particular, algunos municipios manifestaron que el cierre financiero se apoya en gran medida en el aporte de recursos de los hogares, que en muchas ocasiones resulta sobreestimado frente a la disponibilidad real de recursos de los hogares.

La dificultad en el cumplimiento de los requisitos jurídicos, se presenta por el manejo informal que se ha dado a la titularidad de los predios especialmente en los municipios de categoría 3, 4, 5 y 6.

Las debilidades desde la planeación y formulación de los proyectos de vivienda en las Bolsas de Esfuerzo Territorial a las que se suman los retrasos en los cronogramas, incumplimiento con las obras de urbanismo, entre otros, llevan a que en estas bolsas se presente el mayor porcentaje de incumplimientos: de los 112 proyectos declarados en incumplimiento por Fonvivienda entre 2008 y 2012, el 54,5% correspondió a las bolsas de esfuerzo territorial por un valor de \$42.369 millones. Si se adicionan los proyectos financiados de manera conjunta por estas y otras bolsas, la proporción se eleva al 57,7% (CGR, 2013).

Cuadro 25. Proyectos con declaratoria de incumplimiento 2008 – 2012

Bolsa	Proyectos		Subsidios		Valor (Millones de \$)
	No.	%	No.	%	
Esfuerzo Territorial	31	27,7%	2.288	23,9%	19.517
Unica Nacional	30	26,8%	2.905	30,4%	22.852
Población Desplazada	27	24,1%	1.830	19,1%	15.826
Desastres Naturales	10	8,9%	1.445	15,1%	9.653
Ordinaria y Esfuerzo Territorial	5	4,5%	320	3,3%	2.598
Desplazados y Desastres Naturales	3	2,7%	273	2,9%	2.437
Mejoramiento	2	1,8%	273	2,9%	1.362
Desplazados y Esfuerzo Territorial	1	0,9%	62	0,6%	553
Desplazados y Unica Nacional	1	0,9%	64	0,7%	481
Sin información	2	1,8%	111	1,2%	901
Total	112	100,0%	9.571	100,0%	76.180

Fuente: CGR (2013)

Adicionalmente, como se analizó en la sección 2.1.4.1 el desembolso anticipado de los subsidios es un mecanismo importante para la financiación de los proyectos de vivienda especialmente en la Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional, la Bolsa de Vivienda Saludable y en menor medida la Bolsa de Esfuerzo Territorial Departamental.

Ante los siniestros presentados, las aseguradoras no se muestran en disposición de generar las pólizas de cumplimiento exigidas lo que conduce a que la mayoría de los proyectos se vayan ejecutando en la medida que se van asignando y desembolsando los subsidios aplicables. Esto retrasa en gran medida los cronogramas de las obras y por esta razón, los subsidios asignados no puedan ser ejecutados en una solución de vivienda. De acuerdo con el cuadro anterior, la declaratoria de incumplimiento de estos 112 proyectos implicaría la no aplicación de más de 9.000 subsidios asignados y particularmente en las bolsas de esfuerzo territorial un poco más de 5.000.

La formulación de proyectos está altamente concentrada en la adquisición de vivienda nueva con las dos terceras partes de los proyectos presentados a FINDETER bajo esta modalidad. Tan solo el 7,7% correspondió a mejoramiento de vivienda, sin embargo, es la modalidad que posee el mayor número de soluciones habitacionales por proyecto: 140 frente a 117 en vivienda nueva.

Cuadro 26. Proyectos presentados y elegibles y soluciones promedio. Bolsas de Esfuerzo Territorial, 2007 – octubre de 2013

Modalidad del proyecto	Proyectos presentados		No. de soluciones promedio	Proyectos elegibles/ presentados	
	No.	%		No.	%
Adquisición de vivienda	497	66,4	117	289	58,1
Construcción en sitio propio disperso	128	17,1	64	78	60,9
Construcción en sitio propio nucleado	66	8,8	52	30	45,5
Mejoramiento de vivienda (reforzamiento estructural y	58	7,7	140	38	65,5
Total	749	100,0	93	435	58,1

Fuente: SIVIS. Estadísticas oficiales de FINDETER, cálculos CRECE

Tiempos y procesos para la formulación, presentación y evaluación de los proyectos VIS

FINDETER debe recibir y evaluar proyectos de manera permanente y continua, para lo cual dispone de un término de hasta 30 días calendario para llevar a cabo todo el proceso de elegibilidad. Este término incluye la evaluación inicial que puede llevar a la expedición de una carta de objeciones para que el proyecto sea ajustado, una vez que el oferente presenta los ajustes y la documentación adicional requerida, se realiza una evaluación final, y por último, se hace una visita al sitio del proyecto (por política interna de la entidad, se hace a la totalidad de los proyectos evaluados).

La participación de FINDETER se ve suspendida durante los ajustes al proyecto por parte del oferente los cuales se derivan de la carta de objeciones y se reactiva cuando el oferente presenta toda la documentación correspondiente, para lo cual dispone de un período máximo de dos meses. El proceso de evaluación hasta la expedición de la certificación tarda entre 45 y 60 días pero este varía de acuerdo al volumen de los proyectos radicados y depende en gran medida de la adecuada formulación de los proyectos presentados.

Con base en la información entregada por 15 municipios, la formulación de los proyectos es la actividad que se está llevando la mayor parte del tiempo, con excepción de la firma del acta entre el departamento y el municipio (que es un requisito exclusivo para la participación en la Bolsa de Esfuerzo Territorial Departamental), que puede tomarse hasta dos meses y medio.

Cuadro 27. Tiempos de los procesos en bolsas concursables (días)

Actividad	Promedio	Máximo	Mínimo
Formulación del proyecto	75,1	180	15
Firma del acta	80,0	120	30
Reunión de documentos	48,7	90	7
Respuesta de elegibilidad	64,2	180	20

Fuente: CRECE. Entrevistas a entidades territoriales

Interventoría y supervisión de los proyectos VIS

La Resolución No. 966 de 2004, establece la interventoría como instrumento para el control y seguimiento de los proyectos de Vivienda de Interés Social en los cuales se aplicarán los subsidios familiares de vivienda.

En el desarrollo del proyecto, cuando los subsidios provienen de Fonvivienda y se ha hecho uso anticipado de los mismos, Fonade supervisa la ejecución de los subsidios y expide el certificado de habitabilidad de la vivienda. Cuando el esquema usado es la escrituración al final de la construcción sin uso anticipado de subsidios, Fonade solo expide la certificación de habitabilidad. Terminada la obra y una vez se documente por parte del Interventor y se verifique por parte de Fonade la cabal terminación del proyecto, se procede al desembolso del subsidio y entrega de la vivienda (Econometría-DINP, 2012).

En dicho proceso, continúan presentándose debilidades e incumplimientos lo cual impacta directamente la entrega de la vivienda a los beneficiarios con las condiciones mínimas de habitabilidad. Una consulta al aplicativo GEOTEC de FONADE, en la que se seleccionaron al alza 61 proyectos de vivienda nueva y mejoramiento, evidenció que los aspectos técnicos en los que se concentraron las observaciones fueron: cumplimiento de normas técnicas (74% de los proyectos

consultados), cumplimiento de las normas de sismo resistencia (46%), pruebas y ensayos de calidad y resistencia de materiales (44%), temas técnicos estructurales de las viviendas como la corrección de vigas, muros y columnas de las viviendas construidas (43%), obras de servicios públicos básicos, alcantarillado, acueducto, pozos, energía (38%), medidas y correctivos para proyectos ubicados en zonas de reserva ambiental o de alto riesgo (15%).

El MVCT pretendía solucionar los inconvenientes con la interventoría, suscribiendo un convenio con la Sociedad Colombiana de Arquitectos (SCA) a través del cual se implementarían procesos de selección y contratación de los interventores con cargo a los recursos de los proyectos que involucraran los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda. Por temas de costos, la suscripción de este convenio nunca se llevó a cabo.

Si bien, la participación de FONADE en el esquema tercerizado es pertinente, la figura bajo la cual se concibió su participación de velar por la correcta aplicación del subsidio mas no de supervisar la ejecución de los proyectos, no les permite actuar con las herramientas suficientes en la supervisión de la calidad final de las viviendas. Esto aunado a la inexistencia de una relación contractual con los constructores, entidades territoriales, CCF cuando actúan como oferentes, lo que no obliga a estas entidades a atender y cumplir sus observaciones.

La falta de obligatoriedad en el cumplimiento de las observaciones hechas por FONADE durante las visitas de campo, está causando serios retrasos en la legalización de los subsidios puesto que cuando el oferente solicita la certificación de habitabilidad de las viviendas, FONADE se encuentra con que todas las deficiencias que habían sido advertidas con anterioridad no fueron corregidas por lo que no puede expedir dicha certificación. Esto retrasa los procesos posteriores de escrituración de las viviendas y desembolso y es una debilidad evidente advertida por FONADE.

Existe además otra debilidad y es que la fortaleza técnica de FONADE no es equiparada por los equipos técnicos locales, en quienes recae gran parte de la responsabilidad de la implementación de mecanismos de seguimiento y control a los proyectos de vivienda. En los municipios, no se tienen estrategias claras de seguimiento y control a excepción de la designación de un funcionario para realizar visitas a los proyectos, las cuales no son constantes ni efectivas, dadas la multiplicidad de funciones, adicionalmente, las veedurías ciudadanas son escasas.

2.1.4.5 Esquema de desembolso a través de encargos fiduciarios

De acuerdo con la información de la Superintendencia Financiera de Colombia, en el país existen 60 establecimientos que pueden operar como entidades fiduciarias, quienes pueden celebrar encargos fiduciarios que tengan por objeto la realización de inversiones, la administración de bienes o la ejecución de actividades relacionadas con el otorgamiento de garantías por terceros para asegurar el cumplimiento de obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías y la realización de las mismas, con sujeción a las restricciones que la ley establece; obrar como agente de transferencia y registro de valores; obrar como representante de tenedores de bonos; obrar como síndico, curador de bienes o como depositario de sumas consignadas en cualquier juzgado, por orden de autoridad judicial o por determinación de las personas que tengan facultad legal para designarlas con tal fin.

Entre los productos que manejan se encuentra:

Fideicomiso de Administración Inmobiliaria de Proyectos de Construcción: Es aquél negocio fiduciario en virtud del cual se transfiere un bien inmueble a la sociedad fiduciaria para que administre y desarrolle un proyecto inmobiliario, de acuerdo con las instrucciones señaladas en el acto constitutivo y transfiera las unidades construidas a quienes resulten beneficiarios del respectivo contrato.

Encargo Fiduciario: Es el negocio en virtud del cual una persona, llamada fideicomitente o encargante, entrega uno o más bienes especificados a otra, llamada fiduciario, sin transferir el dominio de los mismos, para que ésta última cumpla las instrucciones y finalidad determinada por el encargante. En este contrato a diferencia del de fiducia mercantil, el fiduciario no adquiere la calidad de propietario de los bienes que recibe, sino que reconoce dominio ajeno.

Cuando es aplicado a Vivienda interés social (www.fiduagraria.gov.co) se afirma el propósito del Gobierno Nacional de tener el control y brindar transparencia a la administración de los subsidios otorgados por las entidades autorizadas, destinadas al desarrollo de proyectos de VIS, mediante la constitución de un encargo fiduciario en el cual se controla el flujo de pagos para la realización de un proyecto, previo cumplimiento de la normatividad legal y reglamentaria aplicable.

El artículo 11 de la resolución 1554 de 2005, establece que el objetivo principal del encargo fiduciario es la administración de los recursos del subsidio familiar de vivienda, para ser entregados al oferente sólo en la cuantía y oportunidad indicada por el interventor de la obra, de acuerdo con el avance debidamente certificado.

Para los desembolsos anticipados, el oferente deberá constituir el encargo fiduciarios, bajo un contrato que indique el monto a administrar, número de subsidios, especificación del número de resolución de la asignación de SFV, vigencias, cláusulas que indiquen los requisitos para el giro, entre otros. En el caso de las viviendas gratis el Estado lícito, selecciono a la fiduciaria y asume los costos correspondientes, liberando al constructor de este recargo.

El encargo fiduciario recibirá el total del valor de los subsidios familiares de vivienda, y los desembolsos se realizarán de acuerdo a la modalidad de giro establecida. Con el VoBo de los interventores de obra, Fonvivienda autoriza a la Fiduciaria a realizar el desembolso correspondiente. El pago del encargo estará a cargo del oferente, además de otros gastos que se ocasionen por la constitución, o auditorías financieras, entre otros.

Los costos que se asumen para el encargo Fiduciario están sujetos a oferta y demanda, y dependen de cada entidad, algunas de las cuales como Davivienda, CorpBanca Investment Trust Colombia S.A. establecen que el valor dependerá de las características de los negocios y a este se le aplicará el IVA, otros como BBVA cobran 1.5% del valor administrado, más comisiones por revisorías fiscales, en el caso de Fidulianza cobra \$1.000.000 por la estructuración del contrato, y durante cada mes, mientras dure la vigencia del contrato cobra 2 salarios mínimos mensuales vigentes en tiempo de preventa y entre 0,5 y 0.6% mientras se construye la obra sobre el porcentaje de las ventas, con un esquema similar al anterior trabaja credicorp, sin embargo la comisión que cobra es de 0.35% sobre las ventas en tiempo de construcción. Uno de los oferentes habla de que el costo

es de 0.5 salarios mínimos mensuales cada mes, y con el programa de las viviendas gratis el costo de la fiduciaria va por cuenta del Estado y no de los constructores.

De acuerdo a la información de los oferentes el tiempo de desembolso a través de las Fiduciarias puede estar entre 15 y 20 días, pero esta fase no depende únicamente de la fiduciaria, si no de la verificación de cumplimientos de requisitos, después de que se autorice el desembolso este tarda máximo dos días, así mismo de acuerdo a la percepción de oferentes hoy en día con viviendas gratis la demora que puede generarse en los desembolsos se asocia a demoras en la selección de los beneficiarios del SFV.

Es importante señalar que dentro de las dificultades que señalaron los diferentes actores que fueron entrevistados, no se mencionó en ninguna de ellas, a la actuación de las Fiduciarias, y únicamente se realizaron 19 observaciones, de las cuales 13 (68%) fueron en aspectos positivos porque generan confianza, al asegurar los recursos tanto desde el punto de vista de entidades territoriales y CCF, como desde la perspectiva del constructor quien confía en que los recursos si están disponibles, y en cuanto a los aspectos negativos, únicamente se presentaron dos afirmaciones relacionadas con los costos.

2.1.5 Caracterización de las Viviendas Bolsa AVC (Ahorro Voluntario Contractual)

En esta sección se presenta una caracterización de las viviendas adquiridas mediante la bolsa SFV-AVC a partir de la encuesta a hogares beneficiarios.

Tipo y valor de las viviendas

El tipo de vivienda en la que se aplicó el subsidio es predominantemente casa con el 65,7%, mientras que el 34,3% de los hogares adquirió un apartamento. El costo promedio de las viviendas fue de \$33.419.008, siendo levemente superior el precio de los apartamentos adquiridos frente al de las casas (\$35,1 millones y \$32,3 millones, respectivamente).

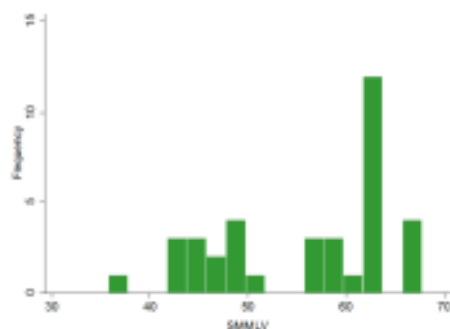
Cuadro 28. Precios promedios de las viviendas adquiridas

Tipo de vivienda	Costo promedio (\$)	Desviación estandar	Mínimo	Máximo
Casa	32.318.673	5.381.078	21.070.768	37.492.000
Apartamento	35.144.364	4.694.153	28.335.000	39.900.000
Total AVC	33.419.008	5.286.169	21.070.768	39.900.000

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

Al convertir el valor de las viviendas en SMMLV⁷ se encontró que su precio promedio es de 56 SMMLV y aunque el valor máximo (68 SMMLV) se acerca bastante al tope de la VIP estimado en 70 SMMLV, en ningún caso lo supera. La totalidad de las viviendas adquiridas fueron VIP.

⁷ Se empleó el salario mínimo de 2013

Gráfico 12. Histograma de precio de la vivienda en SMMLV

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

El área promedio de las viviendas es de 50 metros cuadrados, con un máximo de 74 metros cuadrados y un mínimo de 36 metros cuadrados.

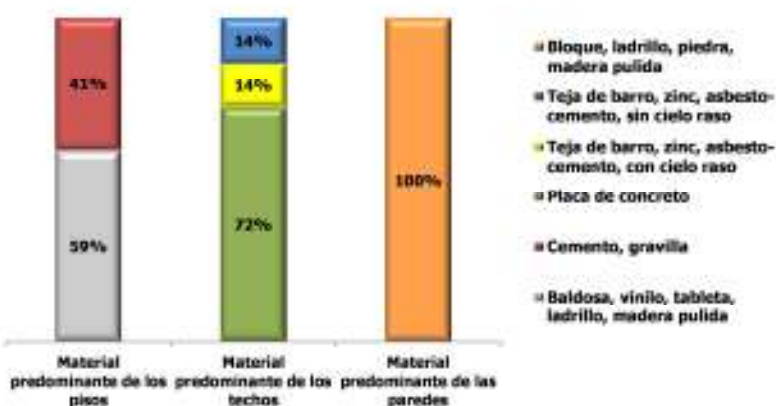
Cuadro 29. Área promedio de las viviendas (M²)

Tipo de vivienda	Media	Máximo	Mínimo	Desviación estandar
Casa	51	74	36	10
Apartamento	47	57	42	4
Total	50	74	36	9

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

Materiales de las viviendas

En cuanto al material de los pisos de las viviendas, predomina en un 59% la baldosa, vinilo, tableta, ladrillo o madera pulida, el material de los techos que predomina con el 72% es la placa en concreto, y el material usado en la totalidad de hogares en las paredes es el bloque, ladrillo, piedra o madera pulida.

Gráfico 13. Material predominante de pisos, techos y paredes.

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

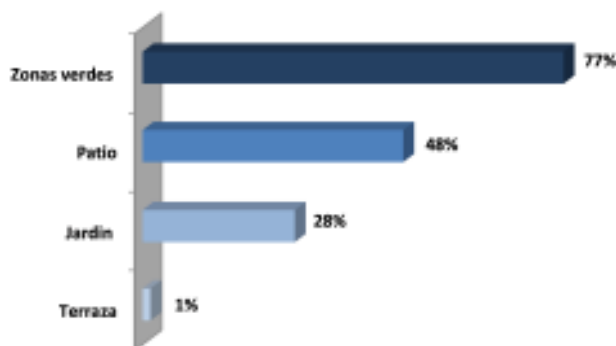
En promedio el número de hogares en la vivienda encuestados de la bolsa AVC es uno (1), conformados por tres (3) personas en promedio. Estos hogares disponen de 3 cuartos o piezas

(excluida la cocina, baños, garajes y cuartos dedicados a negocios), de los cuales 2 cuartos son usados por las personas del hogar para dormir.

Espacios de las viviendas y servicios públicos

La vivienda de los hogares encuestados cuenta en un 77% con zonas verdes o de propiedad común, seguida de espacios como patio (48%), jardín (28%) y terraza (1%); sin embargo, los hogares no cuentan con espacio como solar y garaje.

Gráfico 14. Espacios de la vivienda



Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Los hogares encuestados pertenecientes a la Bolsa AVC, en el momento de la entrega de la vivienda contaban con lavaplatos, lavadero, espacio independiente para baño, sanitario, lavamanos, ducha, espacio independiente para alcobas separadas con paredes de piso a techo y espacio independiente para cocina; la disposición actual de estos mismos espacios y elementos en la vivienda es altamente significativa.

Cuadro 30. Disposición de espacios y elementos de la vivienda

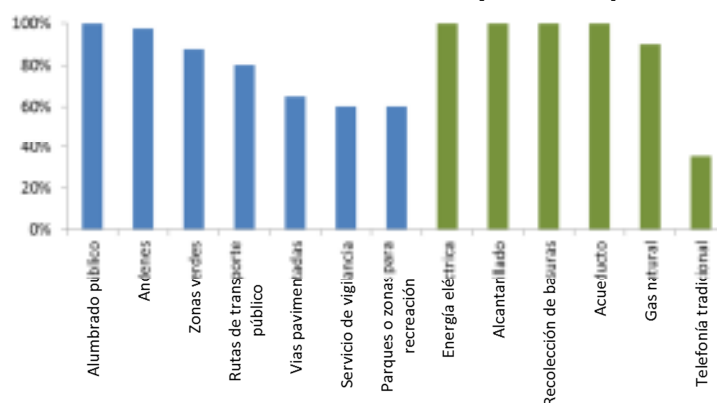
Espacios y elementos	Tenencia	Disposición Actual
Espacio independiente para cocina	80%	89%
Lavaplatos	100%	100%
Lavadero	100%	100%
Espacio independiente para baño	100%	100%
Sanitario	100%	100%
Lavamanos	100%	100%
Ducha	100%	100%
Espacio independiente para alcobas, separadas con paredes de piso a techo	90%	100%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

La gran mayoría de las viviendas se encuentran ubicadas en zonas con equipamientos públicos especialmente alumbrado público, andenes y zonas verdes, en menor medida aunque no

despreciable, cuentan con vías pavimentadas, servicios de vigilancia y parques o zonas de recreación. También es importante la presencia de rutas de transporte público.

Gráfico 15. Entorno de las viviendas y servicios públicos



Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de SFV

Frente a los servicios públicos, el 100% cuenta con energía eléctrica, alcantarillado, recolección de basuras y acueducto. El 90% cuenta con gas natural y el 35% con telefonía tradicional.

2.1.6 Principales resultados y conclusiones

El componente de Subsidios Familiares de Vivienda Urbana, presenta uno de los mayores niveles de consolidación de todos los que hacen parte de la Política de Vivienda del Gobierno Nacional. Su ejecución basada en la desconcentración de actividades que anteriormente recaían sobre una sola entidad (el INURBE), ha permitido ampliar la cobertura del Programa gracias a la inclusión de entidades con presencia en todo el territorio nacional, generar entre todos los agentes una mayor credibilidad y agilizar los procesos del ciclo de SFV.

Desde la demanda

La percepción general de los hogares es positiva: casi el 80% de los hogares beneficiarios manifestaron su satisfacción con el acompañamiento recibido, especialmente por la información brindada durante todo el proceso.

En la **postulación**, no se encontraron grandes inconvenientes desde el punto de vista de la operatividad del Programa; incluso, el mecanismo adoptado de postulación en línea ha permitido agilizar el proceso y minimizar errores de digitación. Adicionalmente, los beneficiarios reportan un nivel de dificultades con las entidades casi nulo al hacer trámites, que tiene su sustento en el compromiso de las entidades tercerizadas y en el engranaje que han logrado a lo largo de su participación en el programa.

El **cierre financiero** de los hogares es un aspecto que continúa sin resolverse. Si bien este no es un factor crítico para todas las bolsas de subsidio, para aquellas que lo requieren no se han desarrollado mecanismos robustos que permitan obtenerlo. Esto debido a la baja capacidad de ahorro de las familias lo que no ha permitido dinamizar estrategias creadas por el Gobierno como

las Cuentas de Ahorro Programado CAP y el escaso acceso a sistemas de financiamiento formal debido a la alta percepción de riesgo por parte de las entidades financieras.

Debido a la anterior, si bien la estructura de financiación es bastante diversificada, continúa observándose una dependencia media a alta de los subsidios del gobierno. La excepción en esta estructura se encuentra en la bolsa SFV-AVC, en la que se observa que los préstamos participan con casi la mitad del cierre financiero. Este resultado sugiere que el modelo concebido para esta bolsa el cual combina ahorro previo, subsidio y crédito es una buena opción para la población beneficiaria y demuestra que con esquemas de este tipo se puede contribuir a superar, en parte, las barreras de acceso a crédito para la población de bajos ingresos.

En el proceso de **asignación**, la alta movilidad, característica de la población objeto del subsidio, no permite a las entidades operadoras la estandarización de mecanismos para comunicar a los hogares la asignación del subsidio. A pesar de lo anterior, se concentran en mecanismos formales para la comunicación. El empleo de mecanismos informales (a través de amigos, conocidos, líderes de JAC) es casi nulo: 4,4%.

Los subsidios no están logrando su **correcta aplicabilidad**. Esto se refleja en la relación asignación/legalización la cual apenas supera el 40%. Estos problemas se derivan de la dificultad de los hogares en lograr el cierre financiero y de problemas asociados con la consecución de las viviendas debido en parte, a debilidades por el lado de la oferta disponible.

Desde la oferta de Vivienda de Interés Social

La **capacidad de los Entes Territoriales para formular proyectos VIS**. Aunque desde fases anteriores del Programa se han adelantado capacitaciones a los Entes Territoriales municipales, se siguen presentando limitaciones de consideración en su capacidad para adelantar la formulación de proyectos VIS. Esta escasa capacidad de los funcionarios municipales en la formulación explica en parte la baja tasa de elegibilidad de los proyectos presentados en las bolsas concursables de Esfuerzo Territorial (en promedio del 50%).

La baja respuesta por parte de las Entidades Territoriales respecto a la asignación de recursos presupuestales para la construcción de proyectos VIS es también un hecho que resulta recurrente en el tiempo, como lo han señalado las evaluaciones anteriores del Programa. En consecuencia, los hogares continúan presentando una alta dependencia de los subsidios del gobierno nacional, lo que afecta la capacidad de financiación de las viviendas por parte de la población objeto de los subsidios del gobierno.

La baja tasa de **elegibilidad** de los proyectos presentados a Findeter en las bolsas concursables (en promedio 63,5% en el período 2007 – 2013) es una debilidad manifiesta de la capacidad técnica de los municipios en la formulación de planes de vivienda, aspecto que no permite aprovechar al máximo la estrategia implementada por el gobierno nacional para la articulación de recursos, buscando una mayor cobertura de la política de vivienda de interés social.

Persiste el vacío en el **seguimiento y monitoreo de los constructores y oferentes** así como en la **interventoría a la ejecución y calidad de los proyectos**. Por un lado, al limitar la

contratación de la figura de interventoría solo para proyectos con desembolso anticipado, se está dejando por fuera del espectro de supervisión a una parte importante de ellos. Adicionalmente, la figura de Fonade cuya función se limita a dejar observaciones en GEOTEC, a partir de las visitas realizadas a los proyectos, deja un vacío en la supervisión y monitoreo que debe realizarse tanto a oferentes como interventores y no permite el aprovechamiento de toda la experticia y capacidad técnica de Fonade en este proceso.

La **constitución de pólizas de cumplimiento** para oferentes que optan por el mecanismo de desembolso anticipado. Debido al incumplimiento que han presentado algunos oferentes en el pasado, las aseguradoras han restringido la expedición de pólizas de cumplimiento, lo cual genera retrasos en el inicio de las obras y por lo tanto en la materialización de las soluciones habitacionales. De acuerdo con información de la CAVIS-UT, entre 2008 y 2012 se tramitaron a través de desembolso anticipado el 7% de los subsidios desembolsados para Población Desplazada, el 83% para Vivienda Saludable, el 48% de los subsidios de Bolsa de Esfuerzo Territorial Departamental y el 79% de la Bolsa de Esfuerzo Territorial Nacional.

Bases de datos y sistemas de información

Desactualización de las bases de datos del IGAC para el cruce de información durante el proceso de asignación del subsidio, lo que dificulta la labor de Fonvivienda relacionada con el cruce y validación de la información remitida por las entidades operadoras y la correcta aplicación del Decreto 2190 de 2009 en lo relacionado con la verificación de la información.

Normatividad frente a la regulación del SFV

Los sistemas de información en el Ministerio han crecido y se han actualizado de acuerdo con la dinámica e implementación de las nuevas políticas de vivienda.

Esto ha generado la necesidad de un crecimiento de los aplicativos los cuales sin embargo, se han ido adaptando rápidamente para responder a las necesidades del servicio, lo que ha llevado a la utilización de diversas plataformas de desarrollo (una de Captura, Consolidación, Asignación, Desembolso, Pagos, Novedades, Monitoreo, Proyectos, SIIF) con un único repositorio de información alojado en el mismo motor de bases de datos. Ahora bien, dada la premura para la implementación de estos sistemas, algunos procesos han requerido intervención manual, generando riesgos en la gestión de la información e interrupciones en el flujo de información entre los diferentes agentes.

La **diversidad de normas respecto a la regulación de los subsidios** de vivienda de interés social urbana y su asimilación por parte de las entidades territoriales, fue señalada por entidades del nivel central y territorial como un inconveniente para el flujo de los procesos en las regiones y en toda la cadena del arreglo institucional del Programa. La asimilación de las normas en el esquema tercerizado tiene un cierto rezago natural que de hecho ha afectado algunos procesos, como lo ilustra lo ocurrido con la norma del período de permanencia de los hogares, que se mencionó antes (ver Sección de Bolsa SFV- AVC).

2.2 Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

El Programa Piloto de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB) hace parte del componente de Apoyo a la Política de Desarrollo Territorial del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. En 2008 inició la implementación del Programa de MIB en el marco de la operación de crédito BID 1951 OC-CO. Su propósito está orientado al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de poblaciones vulnerables ubicadas en asentamientos precarios. En la perspectiva de generar una política nacional de Mejoramiento Integral de los asentamientos precarios, se destinaron recursos para financiar la ejecución de seis proyectos demostrativos de ciclo completo, lo que contempla tres etapas: (i) estudios de prefactibilidad⁸, (ii) elaboración de estudios y diseños definitivos y (iii) construcción de obras. Estos municipios fueron Apartadó, Barrancabermeja, Buenaventura, Cúcuta, Leticia y Florencia. El municipio de Buenaventura⁹ no continuó con el proceso, pues hubo incumplimiento en los compromisos establecidos mediante convenio con el MVCT. Posteriormente se replicó el esquema de gestión y la metodología del programa en Pereira, con financiación del MVCT; en 2012 se inició la financiación de la fase de estudios y diseños definitivos en la ciudad de Ibagué con recursos del programa; en el mismo año inició la fase de preinversión¹⁰ en Manizales, con apoyo financiero del MVCT.

Este programa hace parte de las estrategias de política que se vienen adelantando en torno al reconocimiento y atención integral y coordinada a la informalidad urbana en el país, mediante la integración física y social de los asentamientos informales o los barrios en los que convergen múltiples caras de la informalidad¹¹. Su objetivo general se orienta a:

La puesta en marcha de un programa piloto de MIB, por medio de la financiación de actividades que promuevan la participación de la comunidad, articulen los esfuerzos de los diferentes actores que intervienen en el territorio, a través de mejoras en la infraestructura urbana y de un incremento de la oferta de servicios sociales. El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad estará enfocado a cubrir necesidades básicas insatisfechas de las familias más vulnerables que residen en barrios urbanos, interviniendo en ellos mediante la ejecución de proyectos integrales y acciones que retroalimenten la definición de la política nacional de MIB. (MAVDT, 2010c, p. 103).

Los objetivos específicos del programa son tres: (i) realizar los estudios de prefactibilidad técnica, socioeconómica, legal, financiera, e institucional para el mejoramiento integral de seis barrios con NBI; (ii) ejecutar proyectos de MIB en un número acotado de barrios, ubicados en los municipios preseleccionados bajo los criterios establecidos en este reglamento operativo; y (iii) apoyar la formulación de la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios y la creación de un banco de proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios.

⁸ En 2009 habían sido seleccionados 14 barrios para la etapa de prefactibilidad ambiental, técnica, social y financiera (MAVDT, 2010d). Los contratos de los estudios de prefactibilidad de estos barrios fueron financiados con recursos de la cooperación técnica coreana.

⁹ La intervención del proyecto MIB en Buenaventura involucraba 380 predios, con una inversión total de 2.973,62 millones de pesos.

¹⁰ Esta fase corresponde a aquellos proyectos que cuentan con estudios de prefactibilidad (ver la sección de *Ejecución de los proyectos demostrativos*).

¹¹ En Colombia se han desarrollado experiencias de mejoramiento barrial por más de dos décadas, particularmente en Bogotá y Medellín, ciudades pioneras en procesos de mejoramiento barrial en el país. También existe una importante trayectoria internacional de proyectos de este carácter apoyados financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Según señala el Reglamento Operativo del Programa (MAVDT, 2010c), al finalizar su ejecución, los asentamientos intervenidos por el programa deben contar con abastecimiento de agua potable, alcantarillado, drenaje pluvial; construcción, ampliación o rehabilitación de sistemas y redes de distribución secundaria; conexión vial con el resto de la ciudad; asimismo, deben adelantarse procesos de legalización urbanística y titulación predial.

Los resultados que se presentan en este capítulo están basados en los análisis de los cinco proyectos demostrativos en igual número de municipios; se analiza también el caso de Pereira, pues aunque no hace parte del programa, el proyecto de mejoramiento barrial en este municipio fue desarrollado bajo una metodología similar y en esa medida es importante su análisis. En algunos casos también se hace mención de las experiencias de Manizales e Ibagué, cuando ilustran dificultades o aprendizajes que pueden contribuir a la mejora en la planeación o en la ejecución del programa.

Los análisis realizados parten de la consulta de documentación del Programa (Reglamento Operativo, Conpes 3604 e informes de avance del MVCT fundamentalmente) y de la información recogida en campo con las siguientes instituciones y agentes: la Unidad Ejecutora Nacional del MVCT, funcionarios y exfuncionarios de las Unidades Ejecutoras Locales (además de las cinco UTEL del Programa, se visitaron las UTEL de Pereira, Manizales e Ibagué), la interventoría de diseños y obras de los municipios de Apartadó, Barrancabermeja y Leticia; tres constructores que participaron en la ejecución de obras en Pereira, Barrancabermeja y Cúcuta; la interventoría de obras y diseños en Florencia, la interventoría de diseños en Ibagué y la interventoría de una de las obras en Pereira. Asimismo, se realizaron dos entrevistas con expertos en procesos de mejoramiento barrial en el país, siete grupos focales con beneficiarios del Programa y tres entrevistas con líderes que actuaron como veedores del proceso en sus barrios. Algunos análisis se complementan con los resultados de la encuesta a 201 hogares de los barrios beneficiarios, en la que se indagó por aspectos relacionados con los procesos del Programa¹².

Este capítulo se divide en cinco secciones. La primera incluye algunos antecedentes del PMIB; en la segunda se describe la población a la que está dirigido; la tercera sección aborda el arreglo institucional. En la cuarta sección se analizan los procesos del programa y, finalmente, la quinta sección sintetiza los principales resultados y conclusiones de la evaluación este componente.

2.2.1 Algunos antecedentes del PMIB

Si bien las aglomeraciones urbanas están asociadas con mejores niveles de vida, prosperidad en diversos ámbitos y oportunidades para un gran número de ciudadanos, en las ciudades se manifiesta de manera dramática la distribución espacial de la pobreza y la desigualdad.

La acelerada urbanización de los países latinoamericanos en los últimos cuarenta años se debe, en gran medida, a la proliferación de asentamientos informales (UN-Habitat, 2012). Tal como lo plantea DNP y MAVDT (2004), al crecimiento natural de las ciudades se suman altas tasas migratorias desde las zonas rurales, ausencia de alternativas económicas formales para la población de menores ingresos e ineficacia de las administraciones y las políticas habitacionales y de

¹² El tamaño de la muestra no permite realizar un análisis de cada uno de los proyectos demostrativos; los resultados que se presentan son globales. Ver el primer capítulo de este informe, relacionado con la *Metodología* de la evaluación.

desarrollo territorial; reunidos, estos factores han generado una dinámica de crecimiento urbano informal y fragmentario en las ciudades del país. En Colombia esta tendencia de urbanización se acentuó por el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado. Este fenómeno impulsó a miles de familias a migrar hacia las ciudades, ubicándose en zonas marginadas ya consolidadas o iniciando un proceso de ocupación de predios y autogeneración de vivienda.

De acuerdo con UN-Habitat (2006), un hogar que habita en un asentamiento precario carece de una o más de las siguientes condiciones: una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas; un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas compartan una habitación; acceso fácil a agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable; acceso a saneamiento básico adecuado; y seguridad en la tenencia de la vivienda, sin riesgo que enfrentar desalojos forzados¹³.

En el país, 1,3 millones de hogares viven en asentamientos precarios, el 63% de estos hogares tiene carencias habitacionales mayoritariamente relacionadas con saneamiento básico y hacinamiento; el 20% habita en zonas de riesgo y el 17% de estos hogares habita en viviendas que no son susceptibles de mejoramiento (DNP, 2006). Asimismo, entre el 45% y el 65% de las áreas urbanas del país son de origen informal (MVCT, s.f.).

En Colombia y en otros países de la región, la política urbana ha dado un giro respecto a la problemática de los asentamientos precarios: de una forma fundamentalmente punitiva y tendiente a la erradicación de las “invasiones” o “tugurios”, se adoptó una política de reconocimiento y adopción de programas de mejoramiento integral (Romero, 2009). Del mismo modo, UN-Habitat (2012, p. 12) señala la transformación de la política alrededor de la informalidad habitacional urbana: “En los últimos veinte años, la política pública relacionada con los asentamientos informales se ha caracterizado por un proceso de aceptación, legitimación, legalización y mejoras en diferentes grados. Salvo algunas excepciones, atrás han quedado las invasiones de tierras y las expulsiones forzadas a gran escala”¹⁴. Esta nueva perspectiva a nivel estatal se inició con la expedición del CONPES 2326, Política de asentamientos humanos y programa de apoyo a los municipios para su desarrollo, en 1987. Más recientemente, la preocupación por los asentamientos precarios se reflejó en la formulación de los últimos planes nacionales de desarrollo¹⁵, en el documento Visión Colombia II Centenario: 2019 y en el Conpes 3604, “Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios”.

¹³ Estas características fueron adoptadas por la ONU a manera de indicadores cuantificables que permiten medir el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), particularmente frente a la meta de mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios para el año 2020.

¹⁴ El lanzamiento del Plan de acción “Ciudades sin tugurios” durante la reunión inaugural de la Alianza de Ciudades (asociación mundial para la reducción de la pobreza urbana y la promoción del papel de las ciudades en el desarrollo sostenible) en 1999, plantea la necesidad de acciones coordinadas entre las autoridades locales, los ciudadanos, el sector privado y las organizaciones de base comunitaria, a fin de mejorar los asentamientos precarios integrando su mejoramiento físico, económico, social y ambiental.

¹⁵ La ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”, contempla los procesos de Mejoramiento Integral de Barrios como estrategia para el crecimiento sostenible, la competitividad, la sostenibilidad ambiental urbana y la prevención del riesgo. Uno de los objetivos del Plan (MVCT, 2012d, p. 9) en estas áreas es: “Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana, Mejoramiento Integral de Barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la construcción de las edificaciones”.

De acuerdo con el más reciente informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM– (ONU, 2013), Colombia redujo significativamente la proporción de hogares urbanos que habitan en asentamientos precarios: mientras en 2000 esta proporción era de 22% de hogares, en 2010 pasó a 14%. Aunque se trata de un avance importante y a pesar de que ha cesado la llamada “explosión urbana”, el proceso de urbanización en el país sigue una tendencia ascendente (DANE, 2010)¹⁶. En tal sentido, la provisión de vivienda, servicios públicos, equipamientos y la gestión eficiente del suelo, siguen siendo elementos centrales de política habitacional y de desarrollo territorial a nivel urbano.

En coherencia con lo anterior, el Documento Visión Colombia 2019 (DNP, 2006) plantea la meta de “construir ciudades amables” con el fin de contribuir a una sociedad más igualitaria y solidaria. Esta estrategia requiere de un desarrollo urbano planificado, vivienda digna, cobertura necesaria en servicios básicos como agua potable y saneamiento básico, y con un sistema de transporte urbano incluyente. Dentro de las metas planteadas se destacan las siguientes: (a) incrementar el espacio público por habitante, (b) promover un uso eficiente del suelo urbano y (c) fortalecer institucionalmente la planeación local.

En concordancia con las metas establecidas para el cumplimiento de los ODM y la Visión Colombia 2019 de “construcción de ciudades amables”, el programa de MIB debería ser acogido en los Planes de Ordenamiento Territorial municipales, para articular acciones locales y políticas nacionales y sectoriales con el fin de lograr la gestión eficiente del desarrollo urbano. El documento CONPES 091 de 2005 reúne una serie de metas y estrategias orientadas al logro de los objetivos de desarrollo del milenio a 2015. El objetivo 7 de los ODM, es “garantizar la sostenibilidad ambiental”. Dentro de las estrategias para cumplir las metas en materia de vivienda para este objetivo se planteó la “asistencia técnica a los municipios, distritos y departamentos para la elaboración de los programas de mejoramiento integral de barrios y para buscar recursos de cooperación y de crédito con la Banca Multilateral de acuerdo con su capacidad fiscal” (CONPES, 2005, p. 34).

Con el fin de viabilizar el financiamiento del programa piloto, en 2009 fue aprobado el CONPES 3604, documento que establece las bases de la política y los recursos para fortalecer a las entidades territoriales en la gestión urbana en lo relacionado con el mejoramiento barrial.

El CONPES 3604 definió las acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad, a partir de la ejecución de programas de mejoramiento barrial. Este documento identificó las principales dificultades de las entidades territoriales en la gestión y formulación de proyectos de mejoramiento de barrios y estableció estrategias y recursos encaminados al fortalecimiento de las entidades territoriales y a la articulación de las políticas sectoriales. Planteó, asimismo, el trabajo de identificación y asistencia técnica y financiera por parte del Ministerio a las entidades territoriales que implementarían los proyectos demostrativos en los municipios de Leticia, Florencia, Buenaventura, Barrancabermeja, Apartadó y Cúcuta; así como a aquellos proyectos en fase de preinversión en los municipios de Cali, Manizales, Pereira, Barranquilla, Soacha, Neiva, Ibagué, Villavicencio y Cartagena.

¹⁶ El censo 1951 arrojó un 39,55% de población en las cabeceras municipales; en 1973 esta proporción pasó a 59,26%; en el censo de 1985 la urbanización ascendió a 65,30%, mientras que en el último censo se obtuvo un 75% de población urbana. De acuerdo con las proyecciones del DANE, este proceso seguirá en aumento (DANE, 2010).

2.2.2 Población objetivo

Los beneficiarios del PMIB residen en asentamientos que carecen de suministro de servicios básicos, de equipamientos y de vías que los una a la “ciudad formal”, o si existen, son deficientes. Otras características notables son la presencia de una alta informalidad laboral, problemas de seguridad pública en los barrios, exposición a riesgos medioambientales, generados en parte por la falta de provisión de saneamiento básico e inseguridad en la tenencia de la vivienda. Son barrios heterogéneos en cuanto a materiales constructivos; aunque predominan los materiales permanentes, también hay una importante presencia de viviendas construidas con madera y zinc, algunas de ellas muy precarias. Según lo hallado en los estudios de prefactibilidad, las necesidades de mejoramiento, en diversos componentes, de los barrios focalizados por el PMIB y en el municipio de Pereira eran las siguientes:

Tabla 1. Diagnóstico de los componentes MIB en cada barrio

Municipio	Barrio	Componentes							
		AP	SB	LE	TP	MV	EP	EQ	VI
Apartadó	Veinte de Enero								
Barrancabermeja	Caminos de San Silvestre								
Leticia	Nueva Esperanza								
Cúcuta	Nueva Esperanza								
Florencia	Nueva Colombia								
Pereira	Bello Horizonte								

AP: agua potable; SB: saneamiento básico; LE: Legalización; TP: titulación de predios; MV: mejoramiento de vivienda; EP: espacio público; EQ: equipamientos; VI: vías

Fuente: CRECE con base en DNP y MAVDT (2009)

La siguiente tabla sintetiza algunas de las características de los barrios beneficiados con el programa.

Tabla 2. Características de los barrios del PMIB demostrativo y del proyecto MIB de Pereira

Barrio PMIB	Veinte de Enero	Caminos de San Silvestre	Nueva Esperanza	Nueva Esperanza	Nueva Colombia	Bello Horizonte
Descripción	Apartadó	Barrancabermeja	Leticia	Cúcuta	Florencia	Pereira
Localización y características físicas	Ubicado al oriente del casco urbano, cerca de la zona de expansión urbana; tiene una extensión de 6.8 hectáreas.	Localizado en la zona norte del casco urbano (comuna 3). Tiene una extensión de 14.4 hectáreas.	Ubicado al norte de la ciudad, cuenta con 3.2 hectáreas de extensión.	Localizado al suroccidente de la ciudad (comuna 8), tiene 2.5 hectáreas de extensión.	Se encuentra en la comuna oriental del casco urbano de Florencia, con una extensión de 3.3 hectáreas.	Se ubica al suroccidente de la ciudad. Cuenta con 4.07 hectáreas.
Número de habitantes y hogares (aprox.)	392 hogares y 2.989 habitantes	574 hogares y 2.500 habitantes	202 hogares y 1.200 habitantes	245 hogares y 1.000 habitantes	266 hogares y 1.500 habitantes	332 hogares y 1.500 habitantes
Conformación del asentamiento	Conformado por población desplazada proveniente de zonas rurales. Su poblamiento inició en 1994.	Se conformó en 1997. El 80% de las familias son desplazadas por el conflicto.	Surgió de un proceso de reubicación de familias de otros sectores de la ciudad. La mayor parte de la población del barrio es indígena.	Está constituido desde 1998, como resultado de un proceso de urbanización informal. El 33% de la población del barrio es desplazada por el conflicto.	Surgió producto de la ocupación de un lote cercano al centro de la ciudad, por 600 familias procedentes de las zonas rurales del departamento.	Se constituyó en 1997 con 30 familias, a las que paulatinamente se sumaron otras familias procedentes de otros sectores de la ciudad.

Otras características	Cuenta con comedor comunitario, pero no está en uso y requiere mantenimiento. La mayoría de las viviendas son de una sola planta, predomina la construcción en madera y ladrillo.	Dispone de servicios públicos y saneamiento. Las redes de gas domiciliario están ya instaladas, pero el servicio no funciona aun. La totalidad de las viviendas son hechas con materiales permanentes (ladrillo y cemento).	Hay un centro de salud en el barrio pero actualmente no está en funcionamiento. Este edificio se usa como sede de la JAC. Predominan las casas en materiales permanentes, aunque hay muchas viviendas de madera.	Exceptuado el gas domiciliario, cuenta con los servicios básicos. El conjunto de viviendas es heterogéneo. Predomina la construcción en material duradero, aunque hay muchas casas construidas en madera o "retal".	El barrio está rodeado por caños y quebradas contaminadas por las aguas residuales de las viviendas que no están conectadas a la red principal de alcantarillado. La mayoría de viviendas están construidas con materiales convencionales.	Cuenta con los servicios públicos y de saneamiento básico. Las viviendas están construidas con materiales convencionales. Muchas viviendas tienen espacios amplios y fachadas renovadas.
-----------------------	---	---	--	---	--	--

Fuente: CRECE con base en Sum Consult GmbH (2008a, 2008b y 2008c), Desarrollo a Escala Humana (2008a, 2008b y 2008c), observación de campo.

En el siguiente mapa se ilustra la distribución regional de los proyectos demostrativos.

En cuanto a los hogares beneficiarios del PMIB, la mayor parte están conformados por entre tres y cuatro integrantes (20% y 22% respectivamente). Los hogares numerosos no son frecuentes: el 14% de hogares tiene cinco integrantes, el 13% tienen seis integrantes y el 7%, siete.

El nivel educativo del 50% de los jefes de hogar encuestados corresponde a básica primaria, el 32% llegó hasta el nivel de media (grados 10 y 11) y el 3% realizó algún estudio técnico o tecnológico. Una proporción importante (el 14% no ingresó al sistema educativo. Respecto a su actividad económica, el 41% de los jefes de hogar trabaja habitualmente como empleado, obrero o jornalero; el 56% trabaja por cuenta propia y el 3% realiza actividades por las que no recibe remuneración.

El 88% son propietarios de la vivienda que ocupan, en promedio, desde hace once (11) años. El registro de las escrituras de la vivienda predomina en un 78% de los hogares encuestados. Por el contrario, un 21% dice no haberlas registrado aún, y un 1.1% no sabe si éste fue realizado. En cuanto al acceso a servicios de infraestructura básica y equipamientos, el 91% de los encuestados asegura que sus barrios cuentan con alumbrado público, el 85% expresa que su barrio tiene parques y un 71% dice que tiene rutas de transporte público. Por el contrario, sólo el 9% afirma que el barrio cuenta con vías pavimentadas.

Cuadro 31. Acceso a servicio de infraestructura básica, equipamientos y obras, según los beneficiarios encuestados.

Adquisiciones del barrio	% beneficiarios
Alumbrado público	91%
Parques	85%
Rutas transporte público	71%
Zonas verdes	57%
Andenes	46%
Vigilancia	13%
Vías pavimentadas	9%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios del PMIB

Las condiciones de habitabilidad de los hogares encuestados, vistas desde la provisión de servicios públicos con los que cuenta la vivienda son buenas: acueducto (100%), energía eléctrica (97%), recolección de basuras (98.5%) y alcantarillado (97%). Estos servicios fueron dotados en su mayor parte por el PMIB¹⁷, especialmente el acueducto y el servicio de saneamiento básico. Por el contrario la telefonía tradicional es el servicio con el que menos cuentan estos hogares (20.9%).

¹⁷ Ver Tabla 7 Obras y acciones realizadas en el marco del PMIB

Cuadro 32. Servicios públicos de los hogares

Servicios públicos con los que cuenta la vivienda	% hogares beneficiarios
Acueducto	100%
Recolección de basuras	99%
Energía eléctrica	99%
Alcantarillado	97%
Gas natural	44%
Telefonía tradicional	21%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios del PMIB

Una vez descritos los elementos básicos de los barrios en los que se ha actuado, las secciones siguientes presentan la descripción y el análisis de la organización y el funcionamiento del programa demostrativo de Mejoramiento Integral de Barrios en sus distintas etapas de desarrollo, con lo que se busca constatar el grado de articulación y coordinación de los agentes del programa en cada una de las fases, así como la consistencia general del proceso para el logro de los objetivos con los que fue diseñado. Los resultados que se presentan están basados en los análisis de los cinco proyectos demostrativos en igual número de municipios; se analiza también el caso de Pereira, pues aunque no hace parte del programa, el proyecto de mejoramiento barrial en este municipio fue desarrollado bajo una metodología similar y en esa media es importante su análisis. En algunos casos también se hace mención de las experiencias de Manizales e Ibagué, cuando ilustran dificultades o aprendizajes que pueden contribuir a la mejora en la planeación o en la ejecución del programa.

2.2.3 Arreglo institucional del PMIB

De acuerdo con el Reglamento Operativo (MAVDT, 2010c), el programa MIB se ejecuta mediante un modelo de gestión que involucra la nación, los entes territoriales y las comunidades de barrios urbanos focalizados. Dicho modelo se concreta mediante la firma de un convenio interadministrativo que formaliza las relaciones y responsabilidades entre el MVCT y los municipios. Con las comunidades se establece un “Acta de Acuerdo para el desarrollo de un Programa de Mejoramiento Integral de Barrios”.

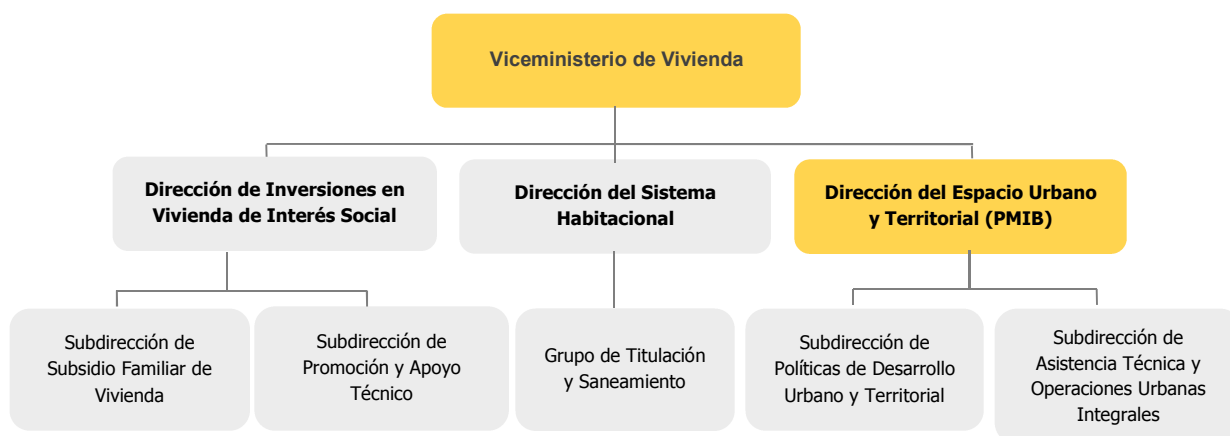
A continuación se describe el papel de cada uno de los agentes en la operación del componente del PMIB.

MVDT - UTEN

En el modelo de operación del programa de Mejoramiento Integral de Barrios, el MVCT es el agente ejecutor del Programa, responsable de la formulación de la política y de las condiciones para la intervención de mejoramiento integral. Las acciones puntuales relativas a esta responsabilidad deben ser realizadas por la Dirección de Espacio Urbano y Territorial (DEUT), instancia que tiene a su cargo las funciones de apoyar a las entidades territoriales en los procesos de ordenamiento territorial, elaborar y preparar metodologías y estudios técnicos para orientar el desarrollo del territorio, regular la utilización, transformación y ocupación del suelo, apoyar la formulación de las políticas y la regulación para la renovación urbana, el mejoramiento integral de barrios, el espacio

público, los equipamientos colectivos, y la articulación de la movilidad urbana con el ordenamiento territorial.

Figura 11. Posición del PMIB en el MVCT



Fuente: CRECE a partir de MVCT, portal de Internet

En el marco del convenio interadministrativo de asociación entre el MVCT y los municipios que implementan el PMIB, es función de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, supervisar la ejecución de dicho convenio y realizar las siguientes actividades (MAVDT, 2008c):

- Apoyar a la ET en la ejecución de los proyectos demostrativos de MIB
- Supervisar todos los aspectos relacionados con el cumplimiento del convenio
- Revisar periódicamente las actividades adelantadas
- Concertar ajustes y modificaciones necesarias al proyecto
- Informar y solicitar al grupo de Contratos del MVCT sobre prórrogas, adiciones o modificaciones de los convenios, siempre que sean justificables y procedentes
- Solicitar informes de avance a los municipios
- Solicitar al BID las no objeciones o autorizaciones una vez que ha revisado la documentación presentada por los Municipios
- Informar semestralmente al BID los avances realizados
- Mantener un registro de todos los proyectos del programa
- Certificar el cumplimiento del objeto del convenio, dentro de condiciones pactadas
- Realizar visitas de seguimiento y acompañamiento a los municipios
- Autorizar desembolsos
- Levantar y firmar actas
- Elaborar y suscribir acta de liquidación

Estas actividades de coordinación son directamente adelantadas por la UTEN (Unidad Técnica Ejecutora Nacional), grupo interdisciplinario responsable del MVCT de la ejecución y el seguimiento del PMIB.

Entidades territoriales - UTEL

Los entes territoriales son los subejecutores directamente responsables de la realización de los proyectos demostrativos de MIB. Las administraciones municipales deben conformar una UTEL

(Unidad Ejecutora Local), que es el grupo responsable de la ejecución y seguimiento del proyecto demostrativo de MIB en el municipio. Esta Unidad es la interlocutora, por parte del municipio, de la Unidad Nacional (UTEN). En el marco del convenio interadministrativo de asociación con el MVCT, la entidad territorial asume la contratación de las firmas que ejecutan las distintas etapas del proyecto. También tienen bajo su responsabilidad el cuidado y mantenimiento de las obras generadas por el PMIB. Además, la UTEL debe entregar informes semestrales al Ministerio (UTEN) sobre el avance del proceso y, una vez entregadas las obras, debe presentar informes respecto a su mantenimiento durante los dos años siguientes a su culminación.

Por tratarse de una intervención que busca la mayor integralidad posible y en la que el trabajo con las comunidades tiene un peso importante, tanto la UTEN como las UTEL deben estar conformadas por equipos interdisciplinarios, con los siguientes perfiles de expertos: social, infraestructura y vías, servicios públicos, obras de urbanismo y equipamientos, obras de protección ambiental; operativo y financiero; planeación y ordenamiento territorial, y legalización urbanística, todos ellos (preferible u obligatoriamente, según el caso) con experiencia previa en procesos MIB.

La entidad territorial debe contratar un encargo fiduciario para la administración de los recursos del proyecto y debe incorporar sus recursos del presupuesto municipal, sumados a los aportados por el MVCT.

Consultores

En esta categoría de agentes del PMIB se incluyen los consultores que participan en las distintas etapas de los proyectos de MIB: (i) prefactibilidad, (ii) estudios y diseños definitivos y (iii) construcción de las obras. La contratación de los consultores de los estudios y diseños y de las firmas constructoras está a cargo de la entidad territorial. Una de las principales características de estos procesos es que los contratistas de las obras deben contar con equipo que, además de la ejecución técnica, brinde el acompañamiento social necesario.

Interventoría

Es la firma que ejerce las labores de interventoría técnica, financiera, administrativa y operativa. La interventoría debe certificar la correcta ejecución de los proyectos de MIB, participar en el Comité Fiduciario y debe reportar su labor de supervisión y seguimiento a las obras directamente al MVCT. La interventoría es contratada por el Ministerio.

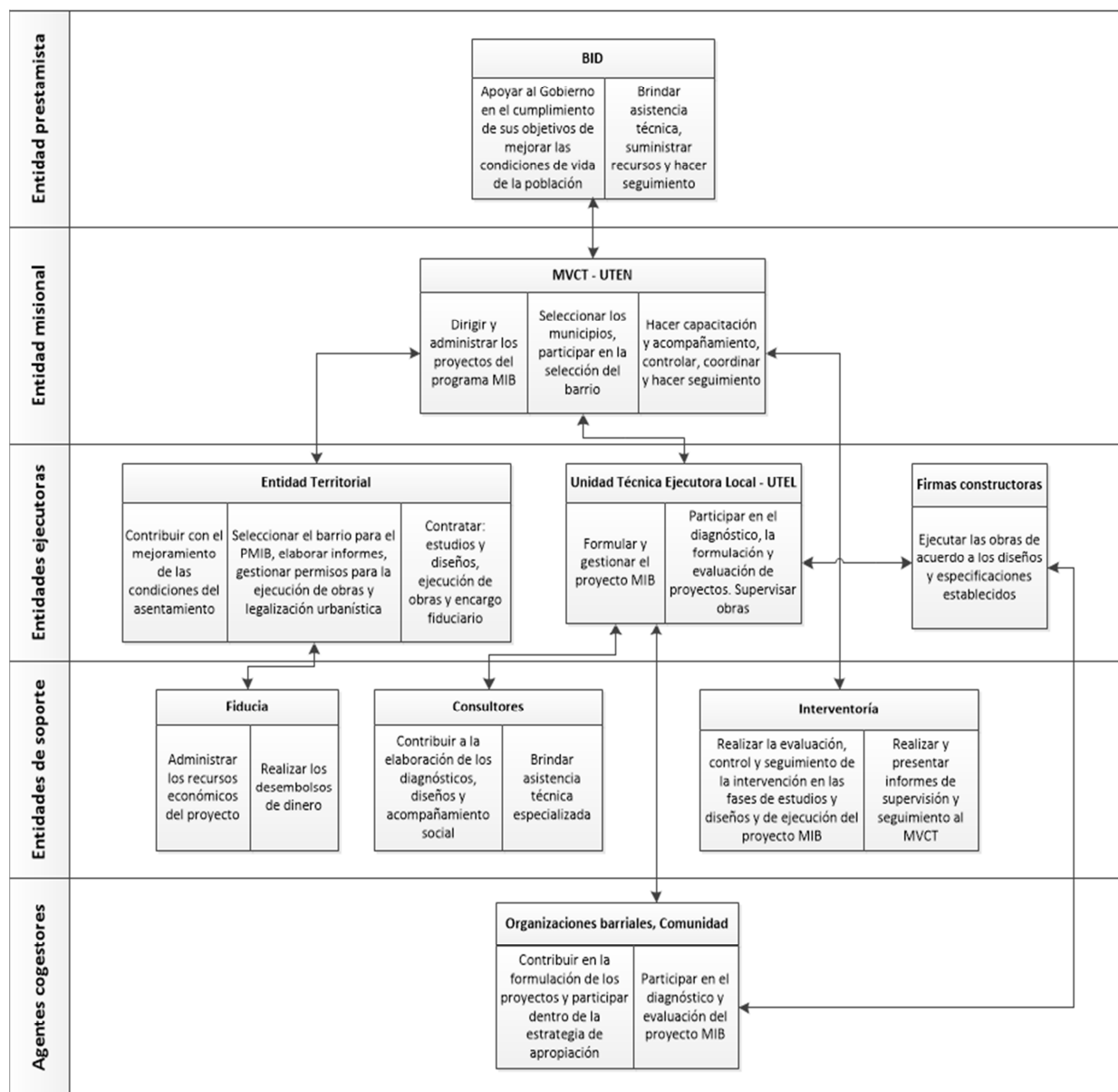
Comité Fiduciario

Como se comenta en párrafos precedentes, para el cumplimiento del convenio interadministrativo se establece la obligación por parte del municipio de contratar un encargo fiduciario que administre y realice los pagos con cargo a los dineros aportados por el MVCT y el Municipio; se trata de un instrumento para la adecuada administración y ejecución de los recursos. En este marco, debe conformarse un comité fiduciario, que es la instancia de decisión del esquema fiduciario. Estará conformado por un representante del MVCT, un representante de la entidad territorial, el interventor, un representante de la comunidad y un representante de la fiducia; estos dos últimos con voz y sin voto. Entre sus funciones se encuentra la aprobación del flujo de caja del fideicomiso.

Comunidad

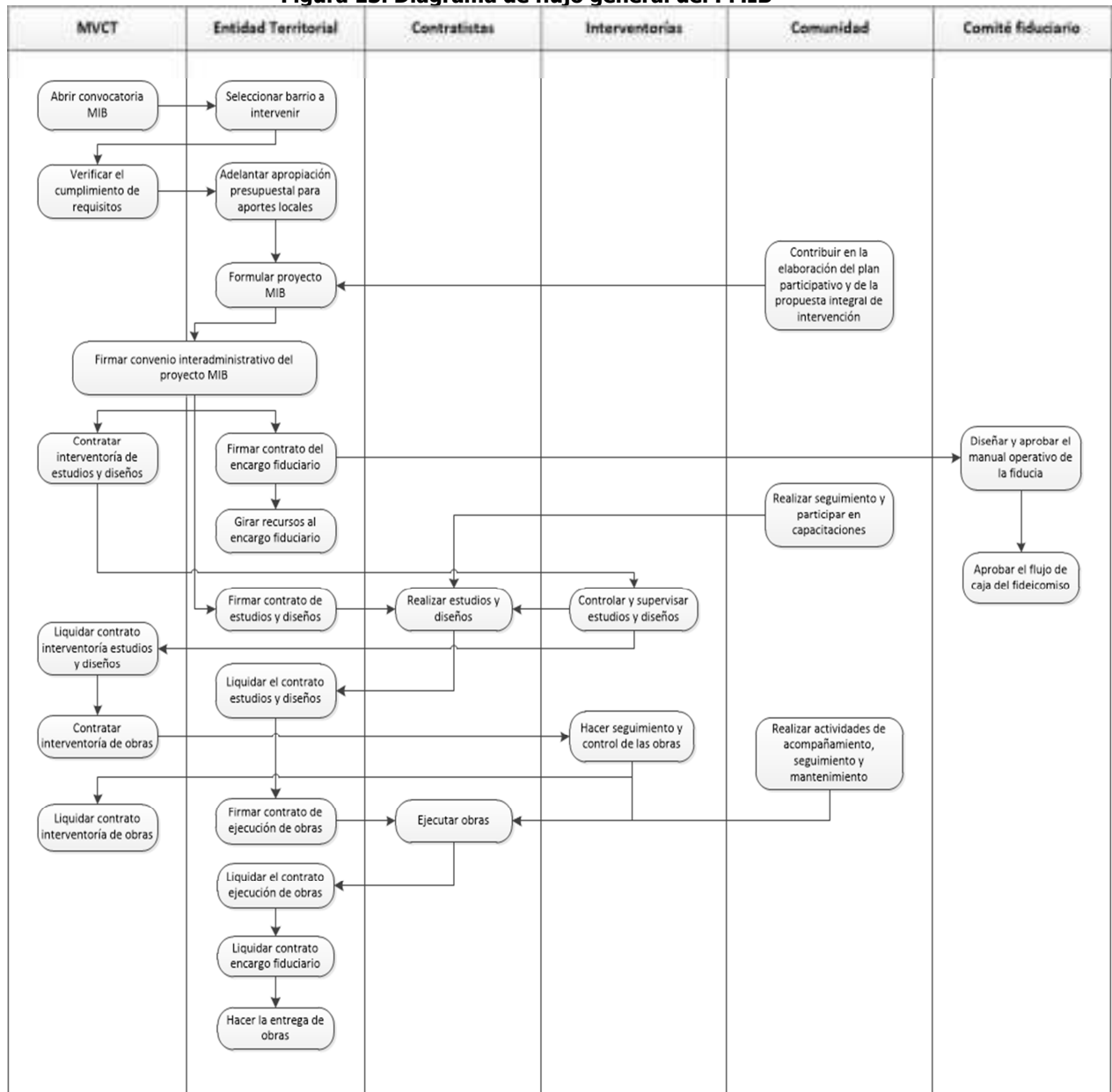
La comunidad beneficiaria tiene un compromiso de cogestión del proyecto. Por su carácter participativo, el PMIB promueve el involucramiento de la comunidad en los procesos y en toma de decisiones relativas a los proyectos, a través de una organización comunitaria o barrial, como la Junta de Acción Comunal (JAC). La comunidad debe tener una intervención activa en las distintas fases del proyecto de MIB, a saber: (i) preparación del Plan Participativo de mejoramiento barrial, que contiene el diagnóstico de la problemática y el plan tentativo de las obras prioritarias para desarrollar este plan: la UTEL contrata consultores técnicos y sociales especializados, que deben trabajar con las organizaciones barriales y la entidad territorial; (ii) formulación del proyecto de MIB, que responda a las necesidades identificadas por la población, fase que comprende el diseño de las obras y la definición de las acciones sociales, ambientales y legales que complementarán e integrarán los resultados del mejoramiento barrial y; (iii) ejecución del proyecto de MIB, llevada a cabo con el apoyo de la comunidad, que durante el proceso de contratación y ejecución de las obras participa como veedora de los procesos y ejecutora de las acciones sociales, ambientales y de legalización de la tenencia.

La figura 12 muestra el mapa de agentes involucrados en el PMIB y la figura 13 representa el proceso general para la ejecución del PMIB

Figura 12. Mapa de agentes institucionales – Mejoramiento Integral de Barrios

Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.

Figura 13. Diagrama de flujo general del PMIB



Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.

Observaciones sobre el arreglo institucional

En este apartado se busca dar respuesta a las preguntas orientadoras de esta evaluación referidas al esquema institucional del Programa¹⁸, analizando los arreglos para la ejecución del PMIB y la distribución de responsabilidades entre los niveles de gobierno nacional y local.

Una de las principales conclusiones es que el esquema institucional concebido para el PMIB es eficiente. Contar con una estructura específica para el Programa –conformada por una UTEN a cargo de la coordinación, supervisión y acompañamiento, y por las UTEL, responsables de la ejecución de las obras y acciones del Programa en los barrios–, contribuye a una adecuada implementación del programa.

Si bien su diseño es pertinente, la operación del programa tuvo restricciones que afectaron los procesos y el cumplimiento de las metas previstas. Una de esas restricciones tiene que ver con que no se consolidó una UTEN con cargos fijos, exclusivos y con carácter estable a lo largo de todo el proceso, desde la reestructuración del Ministerio, mediante el Decreto 3571 de 2011.

Actualmente la UTEN está conformada por un profesional social, cinco arquitectos y un ingeniero civil, no cuenta con un profesional financiero ni con un experto en legalización urbanística, vacío que se ha suplido con un economista y un abogado de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial. Con la reestructuración del Ministerio el programa quedó inserto en la mencionada Dirección, pero –de acuerdo con la UTEN– sin que exista total correspondencia con la forma en que opera el programa, que no sólo es de asistencia sino también de ejecución.

Aunque las acciones contempladas en el reglamento operativo se cumplieron, contando con la experiencia de personal interno que no tiene dedicación exclusiva para el Programa, hubo dificultades para realizar un acompañamiento permanente a los municipios, especialmente en temas técnicos y legales, en los que el MVCT identifica mayores debilidades en los municipios. En la propia UTEN se reconoce la necesidad de tener la disponibilidad de un abogado de tiempo completo, quien brinde lineamientos y asesoría en el día a día de los proyectos en las entidades territoriales.

En cuanto a las entidades ejecutoras locales, las UTEL, la rotación del personal administrativo y técnico derivada de los cambios de gobierno obligó a una reorganización interna para poder satisfacer los objetivos del Programa. La continuidad a lo largo de procesos que implican varias anualidades es importante para una operación eficiente, pues los cambios de personal generan tiempos muertos en la medida en que los nuevos funcionarios comprenden el proceso y se acoplan a él. En este sentido, el 16% de las recomendaciones recogidas en las UTEL se orientan a tratar de subsanar este aspecto de la operación del Programa.

La conformación de las UTEL no refleja necesariamente la estructura de la UTEN, pues incluso esta se ha reacomodado con respecto al esquema diseñado para su funcionamiento.

¹⁸ Ver Anexo 1. Para un análisis más completo de este y otros temas se requería información actualizada del MVCT, que no fue posible obtener.

En términos generales, tanto la Unidad nacional como las locales deben recurrir a personas y recursos ya existentes dentro de las estructuras propias del Ministerio y las alcaldías. En algunos casos se aprovechan empresas públicas (como es el ejemplo de Cúcuta que se apoya en la estructura de Metrovivienda). En otros casos (como en Barrancabermeja), se cuenta con personal externo contratista combinado con personal interno para conformar una UTEL. Curiosamente, en estos casos hay más continuidad gracias al personal externo que al interno, ya que los contratistas se rigen por contratos a mediano o largo plazo, mientras que con frecuencia el personal interno depende más de los vaivenes políticos y de los cambios de administración. A esto se suma el hecho de que las reglas institucionales formales e informales no propician el vínculo y continuidad de los procesos. Así lo ejemplifica una de las funcionarias de Manizales, municipio que adelanta un proyecto de MIB, actualmente en fase de preinversión:

Las cabezas cambian constantemente, pero los equipos técnicos no, entonces si no es por nosotros que estamos acá hace 20 años, que conocemos esas etapas, somos los que sacamos esos estudios, pero la institución como tal no tiene memoria, la memoria la tenemos los funcionarios que estamos en ella y eso hace que se pierdan ejercicios como este, entonces si no es por este grupo de funcionarios que jalamos este proceso para segunda fase, eso se hubiera perdido.

Evidentemente, para la ejecución de un proyecto de mejoramiento barrial, una estructura fija y exclusiva puede ser muy costosa para cualquier municipio, especialmente si es pequeño. No obstante, en municipios donde se ha avanzado en la réplica de estas iniciativas, quizá es conveniente tenerla. Otra alternativa es acudir a una contratación externa, aunque sólo sea mediante dedicación parcial. Lo que interesa garantizar es una estructura estable a lo largo de la vida de los proyectos MIB. Según experiencias de este tipo de proyectos en otros países (Magalhães y di Villarosa, 2012), no es necesaria una estructura institucional muy fuerte en el nivel local, pero sí es importante que el personal que toma decisiones permanezca durante el proceso; si este cambia, hay una necesaria discontinuidad.

En lo relativo a los cargos definidos y las funciones desempeñadas por los equipos, en líneas generales se han podido cubrir los diferentes ámbitos esperados inicialmente. Tanto los servicios jurídicos y sociales como los técnicos, económicos y administrativos, han sido capaces de llevar adelante proyectos que requieren de una gestión muy compleja. Una tendencia que se deriva de las entrevistas institucionales y también de la observación del equipo consultor es que la marcha de los procesos en las UTEL depende tanto de los esquemas institucionales (tipo de contratación, grado de rotación de personal, recursos disponibles en las alcaldías, etc.) como de las capacidades, actitudes e iniciativas de los funcionarios¹⁹. Si bien, en estos últimos aspectos la formulación de políticas tiene menor incidencia, ciertos esquemas institucionales y de contratación pueden favorecer condiciones que propicien y potencien las capacidades de los funcionarios a cargo de la ejecución de los proyectos MIB.

Dos casos pueden ilustrar lo anterior. En Pereira, la capacidad de gestión de los funcionarios a cargo permitió que el programa trascendiera varias administraciones. En Leticia, el cambio de administración interrumpió el proceso porque la UTEL se desintegró; no obstante, la continuidad de

¹⁹ Es reiterada la mención de actitudes personales entre los funcionarios de la UTEL que favorecieron la ejecución de los proyectos; el compromiso, la capacidad de gestión, la voluntad de trabajo, etc., fueron señalados como actitudes que ayudaron a remediar en parte fallas institucionales, como la duplicidad de funciones para una persona que no tiene exclusividad en la UTEL y que tiene compromisos muy demandantes en otras dependencias de las alcaldías.

un funcionario con idoneidad y experiencia nombrado en provisionalidad generó menores traumatismos al proceso.

Respecto al cumplimiento efectivo y oportuno de los compromisos pactados en los convenios interadministrativos suscritos entre el MVCT y los entes territoriales, en líneas generales se cumplieron estos compromisos, aunque no de manera eficiente. Desde la perspectiva de la UTEN, los municipios pueden ser laxos frente a sus obligaciones, lo que se debe en parte al volumen de proyectos que manejan y a que en el momento de firmar el convenio no tienen plena comprensión de las implicaciones. Se considera que hace falta un adecuado despliegue de responsabilidades y un abordaje más taxativo de las mismas en el Reglamento Operativo o en los propios convenios, que incluya pólizas de cumplimiento. La conformación de la UTEL de parte de los municipios fue uno de los aspectos que presentó más demoras en el proceso inicial de implementación del programa.

Finalmente, como parte de las responsabilidades en el marco del convenio, los municipios deben presentar informes trimestrales sobre el avance del proyecto al MVCT; de acuerdo con las UTEL esta obligación no ha representado mayores dificultades. La única mención a problemas relacionados con este compromiso fue la interrupción generada en la elaboración de los informes que debía presentar la UTEL a raíz de los cambios en la administración municipal y en el equipo; las revisiones y devoluciones debido a información incompleta o imprecisa es normal en este tipo de ejecuciones y no genera cuellos de botella.

Fortalecimiento institucional y apropiación del programa por las entidades territoriales

El programa ha contribuido a la generación de capacidades en las entidades territoriales. A pesar de las dificultades ya mencionadas en la operación del programa, las entidades territoriales lograron desarrollar un trabajo conjunto con el MVCT durante el proceso. En algunos casos también se logró articulación de programas y recursos sectoriales en los barrios de MIB (a manera de ejemplo, en el caso de Leticia en el proyecto MIB participaron la gobernación departamental, con un aporte para el alumbrado público y al parque infantil; también allí hubo articulación con las empresas de servicios públicos; o la inclusión de familias para ser reasentadas mediante la política de Vivienda de Interés Prioritario). Estos hallazgos coinciden con los resultados del estudio adelantado por CENAC (2013). La generación de capacidades en los municipios también se observa en las iniciativas de réplica del modelo de MIB en otros barrios, tal es el caso de Barrancabermeja (iniciativa que también fue acogida en Pereira), o bien, con la inclusión de alguno de los componentes de la metodología MIB en el desarrollo de otros proyectos locales. Sin embargo, aún no es posible hablar de que el programa haya sido institucionalizado en los municipios donde se desarrollaron los proyectos demostrativos; no obstante, hay un avance importante en esa dirección.

Una de las tareas para que la institucionalización del MIB sea factible es una mayor coordinación entre los POT y los planes de desarrollo municipal, pues, como lo indican Dangond et al. (2006), “mientras los planes de desarrollo —nacional, departamental o municipal— son ejercicios de corto plazo, muchas veces con enfoques sectoriales, el Plan de Ordenamiento Territorial es una apuesta de largo alcance, que trasciende proyectos políticos o cambios administrativos”. Como lo manifestó el MVCT, las entidades territoriales aún requieren gran apoyo técnico en esta coordinación. Adicionalmente, de acuerdo con los funcionarios de la UTEN, otra dificultad radica en que los

municipios no llegan a desarrollar suficientemente los instrumentos de planificación y los tratamientos definidos en la Ley 388²⁰.

A propósito de la Ley 388, una de las preguntas orientadoras se refería a la existencia de una normatividad de planeación urbana aplicable al PMIB. La consulta con las entidades territoriales y con el MVCT permite concluir que sí existe un marco normativo aplicable a las iniciativas de mejoramiento integral.

La Ley 388 de 1997, que establece el conjunto de acciones político administrativas de ordenamiento físico del territorio, busca atender a los siguientes fines: (i) posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, (ii) atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible, (iii) propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural, y (iv) mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales; objetivos en los que se enmarca el programa MIB.

Adicionalmente, el artículo 13 de la misma ley establece, como parte del componente urbano, que el POT debe determinar las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas, entre las cuales se encuentran los proyectos de mejoramiento barrial. Asimismo, establece los instrumentos de planeación y gestión urbana (planes parciales, unidades de actuación urbanística) en los que tienen cabida la determinación de áreas para VIS y para mejoramiento integral. Por su parte, el Decreto Nacional 564 de 2006, reglamenta las disposiciones relativas a la legalización de asentamientos humanos constituidos por vivienda de interés social, condición necesaria para la implementación del programa, puesto que la legalización implica la incorporación del asentamiento al perímetro urbano y de servicios.

En algunas UTEL se menciona la insuficiencia de la normativa vigente para la adecuada implementación de los proyectos de mejoramiento barrial; uno de los funcionarios menciona a este respecto: "Existen normas urbanísticas pero ninguna contemplada en la ley para el programa MIB, además, en la normatividad actual funcionan muy separadas, muy desligadas: servicios públicos aparte, modos urbanísticos aparte, gas natural, todo debería tratarse en conjunto". No obstante, antes que pensar en la formulación de nuevos instrumentos reglamentarios aplicables a los territorios, sería importante trabajar sobre las posibles inoperancias en las entidades territoriales, producto de la insuficiencia de recursos técnicos, financieros y humanos para adelantar este tipo de procesos, que involucran la ejecución simultánea de varios componentes y múltiples intervenciones

²⁰ Según el informe del MVCT (2013c) respecto a la política de Desarrollo Territorial, aunque en el periodo 2008 -2012 hubo avances importantes en la formulación de los POT, existen deficiencias en su implementación. El MVCT también identifica una baja capacidad de gestión de los municipios, quienes son los entes directamente responsables de la ejecución de la Ley 388 de 1997. De acuerdo con la experiencia del Ministerio en la asistencia técnica a los municipios sobre ordenamiento y desarrollo territorial, varios factores pueden incidir en esta situación. Una primera dificultad para los municipios tiene que ver con que la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) inició como una tarea obligatoria en la que debían adelantar la caracterización de sus territorios sin información técnica suficiente. Tampoco tenían claridad acerca de temas claves en la definición de un modelo de ocupación del territorio de largo plazo y en la generación de estrategias y proyectos para materializar dicho modelo. Adicionalmente, un factor que dificulta la gestión local es que las administraciones municipales carecen de profesionales calificados en temas urbanos.

sectoriales, así como el aprovechamiento de espacios de discusión que aporten a propuestas más integradoras, como los Consejos Territoriales de Planeación.

En el nivel de formulación de política, la institucionalización del PMIB requiere la generación de un CONPES de seguimiento, a partir de las lecciones derivadas de los proyectos demostrativos; es decir, un nuevo documento que establezca el arreglo institucional adoptado, los involucrados y sus roles dentro del proceso, partiendo de los grandes pasos que se han dado hacia la consolidación de esta política.

Por otra parte, los estudios de prefactibilidad, los estudios y diseños definitivos y las obras construidas aportaron sin dudas elementos que fortalecen la gestión local. Los estudios de prefactibilidad aportan a la generación de conocimiento sobre distintos ámbitos de la actuación urbana integral que pueden servir como parámetro en la perspectiva de futuras intervenciones de mejoramiento barrial y urbano, o en la continuación de intervenciones en estos barrios; el valor de esta información es reconocido por las UTEL, tal como lo explica uno de los funcionarios entrevistados: “digamos que hay un documento socioeconómico importante escrito que nos sirve de base, y hay un Censo de población muy grande, predio a predio, casa a casa, familia por familia; cogieron la base de datos de SISBEN y miraron cómo está compuesta cada familia”. También es importante señalar el proceso participativo como un aporte a la gestión de los municipios y al fortalecimiento de la relación estado-comunidad; en palabra de uno de los funcionarios: “el estudio da una expectativa a la comunidad de que el Estado quiere dar soluciones a personas que realmente lo necesiten”.

Las UTEL también reconocen el aporte de los estudios -de prefactibilidad y estudios y diseños definitivos- a la calidad de los diseños y los materiales, a la identificación de factores ambientales relevantes y a la definición de criterios de desarrollo urbanístico y adecuación del entorno. Además, es recurrente que se reconozca el aporte de la ejecución del PMIB a las calidades constructivas en sus municipios.

2.2.4 Procesos

2.2.4.1 Ciclo del PMIB y componentes de intervención

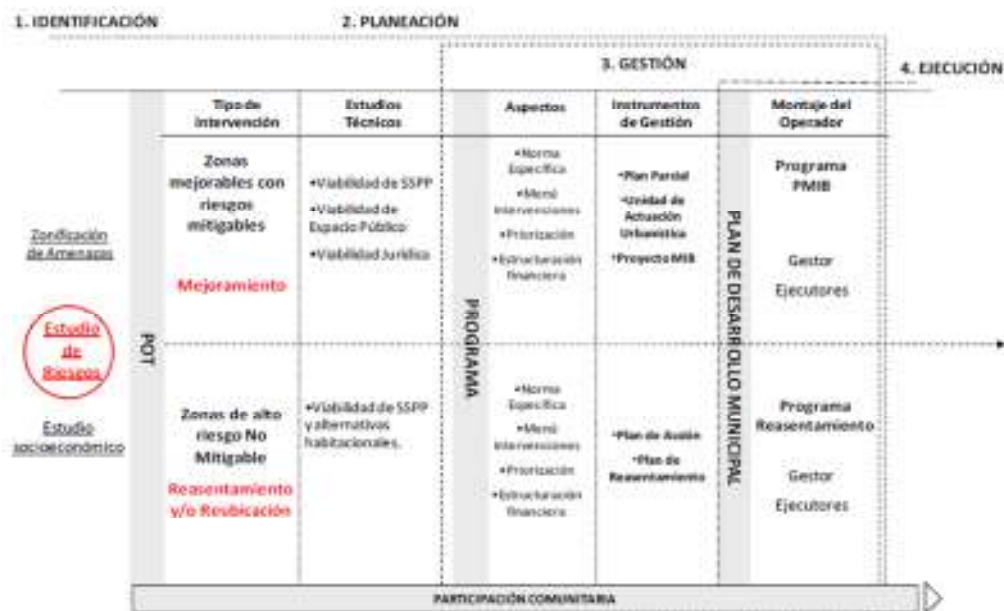
Las siguientes fases comprenden el ciclo de los proyectos del PIMB, de acuerdo a lo estipulado en el Reglamento Operativo del Programa:

- Selección de municipios que cumplen criterios.
- Difusión en municipios seleccionados y firma de un convenio interadministrativo.
- Selección de barrios y realización del diagnóstico socioeconómico.
- Establecimiento de un convenio entre municipio y organización comunitaria del barrio
- Realización de un Plan de preinversión, cuya preparación está a cargo de la UTEN y del Municipio.
- Realización de un Plan Participativo con la comunidad, a fin de priorizar necesidades y obras que se deben ejecutar.
- Formulación de proyectos y evaluación de proyectos.
- Contratación de estudios, diseños y acompañamiento social;
- Contratación de interventoría

- Contratación de obras y acompañamiento social.
- Interventoría de obras y supervisión.
- Recepción de obras.
- Monitoreo de mantenimiento de obras.

El siguiente diagrama sintetiza el ciclo del PMIB, en cuatro grandes etapas: identificación, planeación, gestión y ejecución.

Figura 14. Ciclo Programa Mejoramiento Integral de Barrios



Fuente: DNP y MAVDT (2009, p. 15)

La financiación de los proyectos demostrativos contempla básicamente los siguientes componentes:

Legalización Urbanística

Involucra el proceso de regularización urbanística para adelantar las acciones contempladas en el proyecto de acuerdo con las normas generales de la entidad territorial. Este proceso involucra acciones como: de levantamientos topográficos, estudios urbanísticos, estudios de afectaciones y condiciones de viabilidad en la prestación de servicios públicos, estudios generales de la propiedad de predios de mayor extensión, registro catastral, y fichas prediales del barrio.

Titulación de la propiedad

Ya que se trata de asentamientos ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, mediante este componente se brinda asesoría y asistencia técnica la obtención de los títulos de propiedad individual (con arreglo a lo estipulado en la Ley 1001 de 2005), de acuerdo con un diagnóstico para establecer las condiciones de tenencia.

Desarrollo Social

La ejecución del proyecto requiere acompañamiento social a las familias durante las etapas de diagnóstico, formulación y ejecución de los proyectos. Este acompañamiento se hace mediante capacitaciones a la población de los barrios intervenidos en el mantenimiento de la infraestructura generada por el Programa y en la sostenibilidad de las obras. También incluye el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, mediante el mismo proceso consultivo y de construcción consensuada de acuerdos con la comunidad.

Infraestructura Básica

Las obras que contempla el Programa están orientadas a la provisión de servicios domiciliarios: abastecimiento de agua potable, saneamiento básico, drenaje pluvial y energía eléctrica; construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas y redes de distribución y conexiones a redes principales y domiciliarias. Además contempla la construcción de redes viales y andenes para el acceso y conexión con la ciudad.

Equipamiento comunitario básico

Este componente puede involucrar obras de construcción, refacción o acondicionamiento de equipamientos tales como escuelas, guarderías, salones comunales; áreas verdes para recreación, parques, plazas, senderos, escalinatas y otros equipamientos públicos.

Obras y acciones de protección ambiental

Comprende obras de control de erosión, estabilización de suelos y protección de taludes, obras de mitigación de riesgos y arborización. Además, acciones de protección ambiental, recolección de basuras y otras que sean necesarias.

Reasentamiento de familias

De ser necesario, el reasentamiento de familias debido a que sus viviendas pudieran ubicarse en espacios públicos determinados en el proyecto urbanístico o en zonas de alto riesgo ambiental de difícil mitigación, y éste tendrá lugar preferentemente dentro del mismo barrio. Para ello debe formularse un Plan de reasentamiento de acuerdo con la política OP-710-Reasentamiento Involuntario del BID. El costo del reasentamiento será considerado como parte integrante del Proyecto siempre que el número de familias o predios no excedan del 7% del número total de predios del barrio. Cuando esto ocurre, la entidad territorial debe asumir los costos adicionales de este proceso.

2.2.4.2 Elegibilidad y focalización de municipios y barrios

2.2.4.2.1 Elegibilidad y priorización de municipios

Según determinó el programa piloto, los asentamientos que pueden acceder a los beneficios del PMIB deben estar localizados en municipios con una población superior a 100 mil habitantes; que estos municipios sean representativos de las distintas regiones del país; que cuenten con un Plan de Ordenamiento Territorial vigente; y tener un nivel alto de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Además, los predios donde se ubican estos asentamientos deben estar legalizados. De lo

contario, su legalización debe ser factible. La siguiente tabla sintetiza los criterios usados en este proceso de selección de municipios.

Tabla 3. Criterios de selección de municipios y barrios

Criterios de elegibilidad de municipios	Representatividad Regional
	Municipio con población igual o superior a 100.000 habitantes
Criterios de priorización	Plan de Ordenamiento Territorial adoptado
	Dinámica poblacional
	Regionalización del país
	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
	Indicador de desempeño fiscal

Fuente: MAVDT, 2010c

Los agentes implicados (Ministerio y UTEL principalmente) consideran pertinentes los criterios de selección y priorización de municipios -pues en su conjunto logran reconocer y dirigir el programa a las comunidades más necesitadas-. Es natural que en un programa piloto, en el que se dispone de unos recursos limitados y se quiere realizar obras y acciones en un número restringido de municipios, se planteen unos criterios muy específicos para ponderar y seleccionar unos casos demostrativos. No obstante, de cara a la implementación de una política de Mejoramiento Integral, algunos de estos criterios merecen ser reconsiderados.

Uno de esos criterios mencionados es el tamaño de la población (municipios de más de 100.000 habitantes). Este criterio genera una cierta barrera para municipios menores que tienen muchas carencias y quizá menos capacidad institucional para gestionar iniciativas de manera más autónoma. Pero es razonable que se haya dado prioridad a municipios intermedios, por dos motivos: (i) estos municipios tienen unas estructuras locales relativamente sólidas y estables que permiten la constitución de una UTEL; y (ii) los municipios de mayor tamaño como Bogotá o Medellín, tienen mecanismos propios ya establecidos, recursos y políticas propias que les permite acometer proyectos de este tipo de forma más autónoma.

Sin embargo, no debería favorecerse dicha limitación, sino establecer un nuevo criterio de evaluación de las estructuras locales, tal como se plantea en el Objetivo Central (punto V.A.) del CONPES 3604: "Fortalecer a los entes territoriales en la gestión urbana y aplicación normativa relativas a programas de mejoramiento integral de barrios sostenibles (PMIB)".

Una excepción a los criterios planteados para el programa piloto fue el municipio de Leticia, que a pesar de estar por debajo de los 100.000 habitantes, las demás condiciones (como por ejemplo el criterio de equidad regional) pudieron tener más peso y conseguir así un apoyo para el desarrollo del PMIB. Por ello, puede entenderse que es factible una puntuación favorable para estos municipios, con un límite inferior, quizás, de 50 mil habitantes.

En cuanto a la regionalización del país a partir de los criterios de equidad, el programa contribuye a la reducción de los desequilibrios territoriales; por ejemplo, con municipios de frontera (como Leticia y Cúcuta) o distritos especiales (como Buenaventura). La focalización de municipios con estas características contribuye a la formulación de una política coherente con la realidad socioterritorial. Frente a este tema, vale la pena rescatar uno de los propósitos fijados en el artículo 2 de la Ley 1537 de 2012, en lo referido a los lineamientos para el desarrollo de la política de

vivienda en el país, respecto al estímulo de la construcción de VIS en las zonas de fronteras, mediante acuerdos de cooperación internacional.

En lo que respecta al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se trata de uno de los criterios más claros de focalización, pero al ser estimado para todo el municipio puede “ocultar” los desequilibrios existentes dentro de la ciudad y la presencia de barrios con necesidades básicas no cubiertas. Lo anterior resulta problemático, teniendo en cuenta que la escala de trabajo del Programa es barrial.

En lo relativo al indicador de desempeño de capacidad fiscal (DCF), este es uno de los criterios menos cuestionados, puesto que resulta evidente que un programa de tal complejidad no puede ser llevado a cabo por municipios que no dispongan de una adecuada gestión de los recursos.

De acuerdo con los funcionarios de la UTEN, a partir de la experiencia piloto se ha considerado reelaborar los criterios de selección de municipios, de cara a la implementación del MIB como política nacional, puesto que con la expansión de este tipo de proyectos y la consecuente ampliación de las zonas de intervención del PMIB, debe tener cabida la mayor variabilidad posible de municipios, por sus dinámicas socioeconómicas, urbanísticas y poblacionales.

2.2.4.2.2 Elegibilidad y selección de barrios

El MVCT formuló los criterios de calificación para que las entidades territoriales procedieran en la selección de los barrios que serían postulados para la intervención de MIB. Posteriormente el Ministerio realizó la evaluación y aprobación del cumplimiento de las condiciones de los barrios que serían focalizados por el Programa. En el proceso de selección y calificación de barrios, los criterios fueron categorizados en aspectos ambientales, sociales, legales y técnico-económicos, a saber:

Tabla 4. Criterios de elegibilidad de los barrios

Aspectos ambientales	El POT del municipio debe tener identificadas e incorporadas las zonas de amenaza y/o riesgo El barrio no debe estar localizado en zonas de restricción por alto riesgo no mitigable y/o preservación ambiental y/o construcción de obra pública.
Aspectos urbanos	El barrio debe encontrarse dentro del perímetro urbano. Debe tener viabilidad de conectar los servicios públicos básicos de acuerdo con lo identificado en el POT. El POT debe tener identificadas las zonas y/o acciones tendientes al mejoramiento integral de barrios o mejoramiento de servicios, espacio público o vías.
Aspectos de impacto	El barrio debe estar conformado como mínimo por 100 predios y un máximo de 500. El barrio debe encontrarse en condiciones de precariedad
Aspectos Sociales	El barrio debe contar con una organización comunitaria legalmente establecida o en trámite de ser legalizada. El barrio debe estar clasificado en los estratos socio-económicos 0, 1 o 2
Aspectos legales	El barrio debe estar legalizado o que la misma sea factible El barrio debió conformarse antes del 27 de junio de 2003

Fuente: MAVDT, 2010c

En las entrevistas a las UTEL es recurrente que se señale como una limitante la exigencia de que el barrio esté dentro del POT. Se considera que los POT en algunos casos están desactualizados, más aún en procesos tan dinámicos como los de asentamientos informales, lo cual limita el proceso de elaboración y ejecución de los proyectos en asentamientos que por su grado de precariedad

requerirían la intervención del Programa. Al ser un instrumento básico de planificación en distinto nivel (político, normativo, técnico), en el POT converge un modelo de ciudad de largo plazo, por lo que los tratamientos -entre los que se encuentra el mejoramiento barrial- deben ser incluidos y adoptados de manera que responda a una prospectiva de ciudad, respecto a temas como el crecimiento, el desarrollo de equipamientos, servicios públicos, sistemas de movilidad y transporte, actividades urbanas y regionales en el territorio.

Si bien la conformación de nuevos asentamientos con condiciones de habitabilidad precarios, por lo general en las periferias de las ciudades, es más acelerada de lo que prevé el POT, la viabilidad del Programa está sujeta a la legalización urbanística, por lo cual, este criterio debe permanecer. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos asentamientos se suelen desarrollar en zonas no reguladas y poco controladas o bien que se desarrollan en zonas rurales de los municipios. Como se ha dicho antes, los POT son instrumentos a largo plazo que deben prever las posibles áreas de crecimiento, pero muchas veces se quedan desfasados rápidamente por los movimientos poblacionales informales que suelen ser más dinámicos que los instrumentos formales. Frente a posibles casos en los cuales la intervención de mejoramiento barrial más adecuada y pertinente – por sus condiciones particulares y las del municipio– implique asentamientos que no hacen parte del componente urbano, se tendría que estudiar la posibilidad de incluirlo en dicho perímetro, siempre y cuando sea viable jurídicamente y responda a los intereses más generales que plantea el POT para la gestión de ese territorio.

Si bien existe una serie de criterios predefinidos sobre las características que deben tener los barrios para ser objeto de la intervención de MIB, se realizó el ejercicio con las Unidades Locales – incluidas las de Manizales, Ibagué y Pereira- de referir el criterio que había ayudado más a determinar el grado de precariedad del barrio, en la perspectiva de identificar un balance entre el impacto y la viabilidad en el proceso de focalización. En todos los casos se tuvieron en cuenta los problemas de saneamiento básico de los barrios; en cinco de ellos, la tenencia irregular de los predios; en igual número de municipios se consideró la carencia o condiciones deficientes de los equipamientos; en cuatro de ellos también se consideraron la insuficiencia o mal estado del servicio de electricidad, el mal estado de las vías de acceso y las condiciones de habitabilidad de las viviendas. De acuerdo con uno de los entrevistados, “el criterio número uno fue el nivel socioeconómico de los habitantes, que las obras de urbanismo no fueran adecuadas, el número de personas asentadas en el sector, además de ser uno de los asentamientos más viejos del sector y cuenta con mucha población infantil y madres cabeza de hogar” (Alcaldía, Florencia). En la consulta con la UTEN y las UTEL, los entrevistados consideran que la selección final del barrio fue apropiada, pues incluso en casos como Pereira, donde los problemas de saneamiento, infraestructura y condiciones de las viviendas no parecían los más apremiantes, otros problemas asociados a la seguridad pública y a conflictos sociales, indicaban que el barrio necesitaba de esta intervención.

De otra parte, el balance entre el impacto y la viabilidad en los procesos de selección y focalización de barrios está estrechamente ligado a la escala de intervención del Programa. Es claro que un programa de este carácter no tiene la capacidad de dar completa solución a los problemas de los asentamientos precarios, por lo que es necesario definir prioridades.

Una ya larga experiencia en programas de esta naturaleza en América Latina, permite constatar la complejidad de la ampliación a una escala mayor de intervención en distintas dimensiones:

(...) La sola asignación de un volumen mayor de recursos a programas de mejoramiento de barrios no resuelve el problema. La naturaleza del fenómeno de la informalidad urbana alcanza a todos los componentes de la estructura de la ciudad, se hace presente en todos los sectores de la economía local y en todas las esferas de la interacción social. Por esta razón las acciones territorialmente localizadas en los barrios, si bien mejoran la calidad de vida de los beneficiarios, no logran resolver el problema del hábitat. Su erradicación no se consigue solo mediante el mejoramiento de los asentamientos informales (hacer más de lo mismo) sino que requiere un nuevo enfoque que diagnostique los problemas y los aborde en la escala adecuada: nacional o regional para las dimensiones económicas; de ciudad o región metropolitana para las dimensiones sociales, y de barrio o ciudad para las dimensiones espaciales. En otras palabras, para ganar escala en la solución de los asentamientos informales es necesario cambiar la escala del análisis y de la ejecución de las soluciones (Rojas, 2009, p. 20).

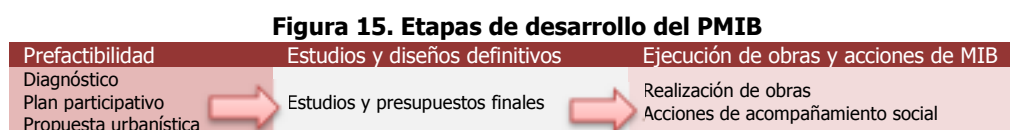
Entre las UTEL se reconoce la pertinencia de plantear una intervención de mayor escala (idealmente, de comuna), ya que cuando se habla de infraestructuras o de transporte urbano, se excede la escala barrial. Trascender la escala barrial en las intervenciones de mejoramiento integral permitiría dar un mayor alcance al programa, con lo que cabría esperar mayores impactos en la calidad de vida de los pobladores de asentamientos precarios y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios. No obstante, la viabilidad de actuaciones de mayor escala se ve limitada por los recursos disponibles para su ejecución.

Pese a la limitación antes señalada, la integración de los barrios a la trama urbana, por medio de un complejo deportivo o una vía de acceso, provoca dinámicas que superan los límites del barrio. Si bien las obras del proyecto MIB tienen un alcance limitado a una jurisdicción específica (un barrio), uno de sus componentes principales tiene que ver con mejorar la accesibilidad y la movilidad, lo que implica integrar asentamientos precarios y marginalizados al resto de la ciudad. También la gestión del riesgo es un aspecto relevante en esta aparente tensión entre intervención zonal y barrial, pues al tener la perspectiva de la trama urbana, es posible identificar qué zonas o barrios requieren mayor atención, de acuerdo a los objetivos del POT en materia de mitigación del riesgo, especialmente, derivados de problemáticas ambientales o territoriales.

Como conclusión, la planificación debe ser zonal, aunque la intervención final –debido a los recursos disponibles- termine siendo barrial, en la perspectiva de lograr un equilibrio entre la calidad del proyecto, los costos y las demandas de los beneficiarios.

2.2.4.3 Ejecución de los proyectos demostrativos

En el desarrollo de los Programas MIB, una vez seleccionados los municipios y barrios, se detectan tres etapas sucesivas: prefactibilidad, estudios y diseños y, finalmente, ejecución de las obras. La siguiente figura sintetiza estas etapas:



Fuente: CRECE con base en documentación del programa

También hay que mencionar dos procesos fundamentales para la ejecución del programa. Un proceso previo es la legalización de los predios, condición necesaria para emprender acciones de mejoramiento. El municipio debe disponer de un instrumento urbanístico correctamente definido (POT) y de la información necesaria para adelantar los procesos de regularización urbanística. En

segundo lugar, el acompañamiento social posterior, una vez finalizadas las obras, en el que debe realizarse una labor de formación, seguimiento y monitoreo con las comunidades, de cara a la sostenibilidad de las acciones ejecutadas por el PMIB.

2.2.4.3.1 Prefactibilidad

Con recursos de la cooperación coreana CO-T1037, entre 2007 y 2009 se realizaron los Estudios técnicos, socioeconómicos, legales, financieros e institucionales para el mejoramiento integral de los barrios focalizados. Estos estudios los elaboraron dos firmas, con distintas metodologías: Desarrollo a Escala Humana y SUM Consult GmbH.

Estos estudios incluyen las fases de: (i) Diagnóstico socioeconómico y demográfico del barrio, y (ii) Propuesta integral de intervención al barrio. Estas fases involucran el desarrollo de un plan participativo mediante el cual se identifican las apreciaciones de los vecinos sobre las necesidades más sentidas del barrio, con base en lo cual se dirigirán las actuaciones del programa. Los estudios de prefactibilidad contienen además un plan de inversiones tentativo.

En definitiva, estos estudios incluyen el conjunto de información que servirá de base para las posteriores intervenciones, o incluso, para descartar su viabilidad.

Los estudios de prefactibilidad son favorables si tienen perspectiva de continuidad y si es posible garantizar el ciclo completo del MIB. De acuerdo con datos del MVCT, se desarrollaron estudios de prefactibilidad en 15 municipios. La tabla siguiente muestra los municipios con sus respectivos barrios, incluidos aquellos que culminaron el ciclo del programa, aquellos en los que se ha avanzado en estudios y diseños definitivos (Ibagué y Manizales) y aquellos que se encuentran en etapa de preinversión y con los que el MVCT está en proceso de negociación para continuar con las ejecuciones del programa.

Tabla 5. Municipios y barrios que cuentan con estudios de prefactibilidad

Año	Municipio	Barrio	Estado del MIB
2007	Villavicencio	Villa Lorena	Preinversión
	Neiva	La Amistad - San Bernardo	Preinversión
	Ibagué	Las Delicias - Modelia II	Preinversión
	Cali	La Arboleda	Preinversión
2008	Manizales	Bajo Cervantes	Preinversión
	Cartagena	Rafael Núñez	Preinversión
	Pereira	Bello Horizonte	Culminado
	Soacha	La María	Preinversión
	Barranquilla	Santa María	Preinversión
	Leticia	Nueva Esperanza	Culminado
2009	Apartadó	Veinte de Enero	Culminado
	Barrancabermeja	Caminos de San Silvestre	Culminado
	Florencia	Nueva Colombia B-C	Culminado
	Buenaventura	Unión de Vivienda Popular	Preinversión - Convenio en liquidación bilateral
	Cúcuta	Nueva Esperanza	Culminado

Fuente: CRECE con base en MVCT (2012b) y DNP y MAVDT (2009)

En los proyectos demostrativos no hubo estricta correspondencia entre lo que se plantea en la fase de prefactibilidad y lo finalmente ejecutado, difiriendo tanto en el prediseño como en el volumen de obra ejecutada, que -de acuerdo con los interventores consultados- puede llegar a estar entre el 15 y el 20% del total presupuestado. Habría que decir que las obras realizadas sí se orientan a suplir las necesidades identificadas previamente por los habitantes de los barrios, aunque no en la escala y alcance esperados. Esta falta de coherencia entre lo planteado en los estudios de prefactibilidad y las obras realizadas obedece no a un incumplimiento de los objetivos del programa, sino a la naturaleza de estos estudios, que plantean una propuesta de intervención integral, ajustada a la amplia consulta con la comunidad, sin que hayan presupuestos límites definidos para una intervención de tal magnitud.

Luego de las entrevistas con las administraciones municipales, se constata que lo definido en estos estudios genera expectativas muy altas entre las comunidades, en un proceso participativo de gran exposición y compromiso público, pero que tiene poca correspondencia con la realidad técnica o presupuestaria. Al no ejecutarse todo lo que allí se plantea, puede generarse insatisfacción en los futuros beneficiarios, producida por el incumplimiento de unas expectativas sobredimensionadas. Asimismo, se detecta un “período valle”, entre el momento en que se consulta con la comunidad y se desarrolla el proceso participativo, y el momento en que finalmente se ejecutan las obras, lo cual genera también un momento de tensión en el que los beneficiarios no ven retorno inmediato de aquello por los que se les había pedido gran involucramiento.

No obstante, a partir de la encuesta realizada a 201 hogares beneficiarios del programa se constata que solo un 11% cree que la respuesta de las intervenciones a las necesidades planteadas en los estudios de prefactibilidad fue baja. Aunque la mayor parte (el 49%) señaló que el proyecto respondió parcialmente a las necesidades identificadas por la comunidad. De acuerdo con el 41% de los encuestados, esta respuesta fue alta.

Pese a la gran proporción de hogares que manifiesta un nivel alto de respuesta del programa a las necesidades que los vecinos habían planteado para el barrio, los resultados muestran la importancia de definir adecuadamente el alcance de este tipo de documentos, con unas líneas de base que permitan hacer seguimiento al proceso. Adicional a esto, tal como se ha dicho, el tiempo transcurrido entre esta etapa y el inicio de las obras, sumado a la sensación de que hubo una intervención parcial, generó alguna incredulidad entre los beneficiarios: “el tiempo de espera desesperó a los habitantes del barrio, desde el 2007 hasta el 2012...la comunidad no creía en el proyecto, no querían que el proyecto se perdiera” (Grupo focal, Barrio Nueva Esperanza, Cúcuta).

Debido a que la participación de la comunidad se concentra en esta fase y puesto que no es posible ejecutar todas las obras que se señalan en acuerdo con la comunidad, falta informar suficientemente a la comunidad durante todo el proceso sobre el alcance del proyecto. A manera de ejemplo, cuando el acuerdo sobre las obras prioritarias para el barrio incluía la pavimentación de las calles, muchos vecinos del barrio no tenían siempre claro que ésta sólo cubriría las calles principales. A menudo esto se interpretó como incumplimiento del proyecto, cuando en realidad obedece a la priorización inicial en acuerdo con la comunidad.

Para sintetizar, los beneficiarios esperan obras mucho más visibles y con mayor cobertura. De no ser así, se generan tensiones y cuestionamientos al proceso. Este contraste entre expectativas y

alcance real del programa ha sido identificado por el MVCT y actualmente adelanta un trabajo de formulación de herramientas que permitan afinar este tipo de estudios.

En esta etapa, la calidad de la información técnica con la que cuenta el equipo responsable de realizar el estudio de prefactibilidad, es el insumo más importante; sin embargo, la mayoría de los municipios no cuentan con información suficiente y detallada sobre, por ejemplo, la localización de las redes de acueducto y alcantarillado en barrios que han sido autogenerados por la comunidad, cuando existen, o en caso de no existir, deben tenerse en cuenta las características del suelo; todo esto implica riesgos a la hora de presupuestar y ejecutar los trabajos que deben realizarse en función de la priorización de las obras.

Aunque se percibe en ocasiones un “para qué sirve la prefactibilidad” ya que los recursos nunca alcanzan, que los proyectos acaban teniendo sobrecostos, o que los diseños varían en repetidas ocasiones dentro del proceso, debe entenderse que estos estudios tienen que servir para marcar una “hoja de ruta” para el resto del proceso. En el apartado de recomendaciones se indica cuál podría ser el fin y contenido de estos estudios a partir de las observaciones realizadas en la evaluación.

A pesar de las limitaciones que pudiera tener el uso de estos estudios, entre las UTEL se reconoce que los estudios de prefactibilidad fueron útiles para aspectos como elaboración de cronogramas y presupuestos, así como para sentar las bases para futuros proyectos de MIB. Otro aspecto favorable es que, según plantea uno de los funcionarios, “el estudio permitió incidir en la cohesión y participación de la comunidad beneficiada” (Alcaldía, Florencia). Como se analizará en la sección correspondiente a la participación de las comunidades en el proceso, reunir a los vecinos en torno a la definición de unos imaginarios y unas prioridades comunes es un logro por sí mismo.

2.2.4.3.2 Estudios y diseños

Una segunda etapa en el esquema del PMIB es la preparación de estudios y diseños para la intervención definitiva en los asentamientos. El municipio contrata estos estudios con la firma más idónea de acuerdo con un proceso de licitación que, por la naturaleza y origen de parte de los fondos (BID), deben ser de carácter internacional. La firma consultora diseña, cuantifica y especifica cantidades de obra y presupuestos finales de manera exhaustiva. Como ya se mencionó, en ocasiones la intervención difiere con la propuesta urbanística de los estudios de prefactibilidad; estas diferencias substanciales en las intervenciones obedecen a las particularidades de cada población y a los niveles de participación de las mismas comunidades.

A partir de esta etapa se distinguen dos procesos correspondientes a modalidades de contratación diferentes. El primero de ellos es el proceso denominado por el MVCT como Fase I y comprende aquellos proyectos que se desarrollaron mediante la figura del CUE (Contrato Único de Ejecución) en la que diseños y obras son realizados por el mismo oferente y contratados en un mismo acto. Este fue el caso de los proyectos de Apartadó, Barrancabermeja y Leticia. En los procesos denominados como Fase II, los estudios y diseños se contratan con consultores distintos de los oferentes que luego ejecutarán las obras, mediante dos procesos licitatorios y con los consecuentes contratos separados. Esto ocurrió en los proyectos MIB de Cúcuta y Florencia. En el caso de Pereira, también se implementó una metodología en la que se contrataron separadamente tanto los

estudios y diseños como las obras, y se hizo de forma muy eficiente, lo que, como se verá más adelante, favoreció una implementación más eficiente.

Entre las ventajas esperadas de una contratación mediante un contrato (CUE) se cuenta una mayor agilidad, pues un contrato unificado para ambas etapas contrarresta las demoras en el proceso, y minimiza los tiempos destinados a licitaciones, estudios de ofertas y adjudicaciones. De acuerdo con uno de los expertos consultados, “la contratación en Colombia es muy lenta”, por lo que considera que con CUE se facilita más el trámite contractual para los municipios. Algunos funcionarios de las UTEL también se refirieron a que un CUE aporta agilidad porque el proceso es menos demorado, en la medida en que sólo requiere una licitación (que puede demorar seis meses) y un solo contrato.

Otro de los supuestos de este tipo de contratación es que al ser el mismo contratista quien diseña y ejecuta las obras, hay menor probabilidad de corregir los diseños, o si es necesario realizar cambios, es un proceso menos dispendioso y más coordinado. No obstante, esto puede convertirse en un punto negativo si las bases definidas en los términos de referencia no son lo suficientemente claras, dejando en manos del contratista una total libertad para ajustar sus diseños a intereses particulares (menores costos, menores calidades, etc.) imposibilitando una fiscalización basada en un proyecto concreto. Por contrapartida, cuando la modificación de los diseños partiera de requisitos de los técnicos del municipio o del Ministerio, o bien de imprevistos (falta de resistencia de los terrenos, desprendimientos, sobrecostos de materiales por coyunturas puntuales, entre otros), sin duda este tipo de contratos favorece una mayor agilidad, puesto que el contratista cuenta en sus filas, necesariamente, con técnicos cualificados para desarrollar estas modificaciones.

Además, según la experiencia del MVCT, un contrato CUE no garantiza transparencia ni agilidad, pues el contratista puede dilatar el proceso -sin que medie una póliza de cumplimiento-, lo que obliga también al pago de la interventoría por más tiempo del previsto.

Entre los municipios que trabajaron bajo el esquema CUE, sólo uno de ellos mencionó dificultades en relación con dicho esquema, percibiendo básicamente que no hubo total transparencia en el proceso. Por su parte, uno de los municipios que trabajó mediante etapas separadas asegura que una de las principales desventajas de este tipo de contratación es que le agrega demoras al proceso, percepción que coincide por lo manifestado en la UTEL de Pereira, aunque este último municipio realizó las contrataciones bajo las directrices de la ley 80. Otros agentes del nivel nacional consultados estiman que este último esquema -etapas separadas- ofrece mayores garantías de transparencia y eficiencia al proceso. Las UTEL ven los procesos de Fase II como mucho más transparentes: cinco de las siete UTEL que opinaron sobre este aspecto consideran que la contratación por etapas separadas trae este tipo de beneficios para el proyecto.

Entre los interventores de los proyectos no hay consenso sobre qué esquema sería el más adecuado o cuál de ellos ofrece mayores ventajas, pues cada uno ve más ventajas que desventajas en el esquema del cual hizo parte. Sin embargo, llaman la atención dos tipos de comentarios. El primero, se refiere al hecho de que mediante el CUE existe el riesgo de que los oferentes, al tener más posibilidades de maniobra, manipulen los presupuestos. El segundo comentario, referido a las desventajas del esquema de etapas separadas es que puede existir falta de coordinación entre los oferentes de cada etapa, lo que a la larga puede traducirse en un proceso de ajuste de los diseños

demasiado extenso. Frente a este último aspecto, uno de los interventores señala que “fue pésima la articulación de la contratación de la interventoría y la firma constructora, ya que el municipio contrató en noviembre de 2010 y por los cambios de vigencia, sólo se contrató la interventoría en marzo de 2011 para firmar acta de inicio”.

Como se sintetiza en la siguiente tabla, ambos tipos de contratación tienen ventajas y desventajas; el resultado depende de factores como las capacidades técnicas de los contratistas, su ética profesional, la capacidad institucional de las entidades territoriales, o el desempeño de los interventores, entre otros elementos relevantes.

Tabla 6. Ventajas y desventajas de contratos bajo CUE y Etapas separadas

Modalidad de contratación	Ventajas	Desventajas
CUE Fase I	Agilidad en la ejecución del proyecto	Posible dificultad para encontrar una firma con ambos tipos de perfiles: diseño y obra. (se soluciona con uniones temporales)
	Mayor posibilidad de maniobra frente a cambios en los estudios y diseños.	Riesgo de que los oferentes, al tener más posibilidades de maniobra, ajusten los presupuestos a sus intereses
Etapas separadas Fase II	Independencia de quien realiza estudios y diseños otorga mayor amplitud de miras, proponiendo diferentes alternativas, analizando en detalle las calidades de los materiales.	Demoras en el proceso precontractual entre estudios y diseños, y obras.
	Puede permitir mayor transparencia al proceso.	Riesgo de falta de coordinación entre los oferentes de cada etapa, lo que a la larga se puede traducir en un proceso de ajuste de los diseños demasiado extenso

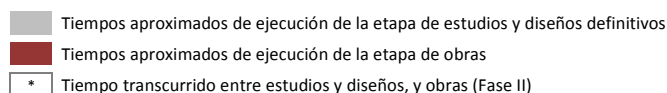
Fuente: CRECE con base en trabajo de campo

No obstante, un modelo Fase II permite dar pasos más firmes y seguros, con mayor independencia en la toma de decisiones, ya que los estudios y diseños no se ven influenciados por los objetivos económicos del constructor. Resulta evidente, sobre todo por las respuestas obtenidas por parte de los constructores, que quien debe realizar en última instancia las obras, preferirá tener mayores libertades a la hora de elegir las soluciones constructivas, los materiales, así como de planificar sus procesos de trabajo.

Finalmente, los tiempos netos de las etapas de estudios y diseños y ejecución de obras para los seis casos considerados, muestran mayor eficiencia cuando los proyectos se plantean bajo la Fase II, pues a pesar de que estos tienden a tardar más durante la etapa de estudios y diseños, es evidente que resulta mucho más eficiente durante la fase de ejecución de obras, al concretarse las intervenciones en un tiempo mucho menor que cuando se trabaja bajo la figura del CUE. La figura 16 muestra la línea del tiempo total de los estudios y diseños y ejecución de obras para los seis municipios iniciales del PMIB.

Figura 16. Tiempos totales de estudios y diseños y ejecución de obras en los municipios MIB

Fase	Municipio	Meses																																Total meses
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33
Fase I	Apartadó																																	22
	Barrancabermeja																																	24
	Leticia																																	26
Fase II	Cúcuta																																	20
	Florencia																																	18
	Pereira																																	19



Fuente: CRECE a partir de MVD, 2011b y 2013

Si se observa el lapso de tiempo de licitación necesario dentro de la figura de etapas separadas, el tiempo real del proyecto se ve afectado. Tanto en Cúcuta como en Florencia hubo una interrupción en el proyecto de casi 12 meses, alargando consecuentemente el tiempo total de los proyectos MIB en estos dos municipios. Un resultado diferente se desprende del caso del municipio de Pereira, que con un esquema distinto de implementación logró iniciar pronto la ejecución de obras, es decir, al término de la fase de estudios y diseños, logrando contratos con las empresas municipales específicas para cada tipo de intervención en el barrio²¹. En este municipio todo el proceso duró aproximadamente año y medio. Con respecto a las demoras en medio de las etapas de estudios y diseños y de obra en los esquemas de Fase II, sería importante fortalecer las capacidades de los municipios en los procesos contractuales; por lo demás, un equipo ejecutor nacional sólido y consolidado ayudará a agilizar estos procesos y desburocratizarlos lo más posible. Esto también ayudaría a reducir los “tiempos muertos” ocasionados por la dificultad de hacer que coincidan los tiempos de ejecución de estudios y diseños y la selección de la firma para construir las obras, con la selección de la interventoría por parte del Ministerio, responsabilidad que, por lo demás, debe continuar en el nivel nacional.

2.2.4.3.3 Ejecución de obras

Una vez aprobados los estudios y diseños definitivos, se da inicio a la etapa de ejecución de obras por parte de las firmas que tienen que ejecutar estos contratos. El desarrollo de estas obras es supervisado por la interventoría contratada por el Ministerio, además del control que realiza la UTEL y la comunidad beneficiada.

La siguiente tabla señala las obras ejecutadas en el marco del programa de Mejoramiento Integral en cada municipio.

Tabla 7. Obras y acciones realizadas en el marco del PMIB

Municipio	Barrio	Obras ejecutadas
Apartadó	Veinte de Enero	Titulación de predios Saneamiento básico en el barrio: obras de acueducto y alcantarillado Construcción de alameda Plan vial: pavimentación vía principal del barrio, andenes y sardineles Construcción Centro infantil Construcción de Salón comunal Espacio público: adecuación zonas verdes, parque recreativo y ciclo rutas
Barrancabermeja	Caminos de San Silvestre	Legalización urbanística Titulación de predios (367 predios) Obras de saneamiento básico: acueducto y mejoramiento del alcantarillado Pavimentación de la vía principal del barrio y sus andenes (6.7 km) Ampliación escuela y comedor infantil Construcción del Centro para el adulto mayor Mejoramiento del parque infantil Reasentamiento de familias

²¹ Este municipio, a diferencia de las dinámicas de los demás municipios participantes del PMIB, contrató las obras por etapas, en total ocho contratos de acuerdo a las obras. Así, había un contratista de energía, otro de agua, y así para cada factor se gestionaba un experto.

Municipio	Barrio	Obras ejecutadas
		Alcantarillado pluvial
Leticia	Nueva Esperanza	Titulación de predios Saneamiento básico: obras de acueducto y alcantarillado Obtención de una estación de bombeo Plan vial: pavimentación de vías y andenes Parque y adecuación del entorno Adecuación de cancha deportiva
Cúcuta	Nueva Esperanza	Legalización urbanística Titulación de predios Sistemas de acueducto, alcantarillado y canalización de aguas lluvias Sistema eléctrico y alumbrado público Construcción de muros de contención Pavimentación de vías Cancha múltiple
Florencia	Nueva Colombia	Regularización urbanística Titulación de predios Adecuación de sistemas de acueducto y alcantarillado Pavimentación de vías, andenes y sardineles Construcción de un puente vehicular Redes de gas domiciliario Mitigación de riesgos ambientales: 2 muros en gaviones sobre la quebrada Construcción de cancha múltiple y parque infantil Reasentamiento de familias
Pereira	Bello Horizonte	Legalización urbanística Titulación de predios Mejoramiento y adecuación de redes eléctricas de media y baja tensión, y alumbrado público Saneamiento básico: obras de acueducto y alcantarillado, cunetas y desagües Pavimentación vía principal del barrio y andenes Parque infantil y zonas verdes Cancha sintética Reasentamiento de familias y obras de mitigación de riesgo

Fuente: CRECE a partir del trabajo de campo y CENAC, 2013

En términos generales, hay un nivel alto de satisfacción con el desarrollo de las obras. El resultado final del programa cumplió con las expectativas de los hogares, en cuanto al tiempo de ejecución de las obras, en un 49%. Como se indicó antes, esto se debe en parte a que existían expectativas bastante elevadas alrededor de la transformación que tendría el barrio con la ejecución de las obras por ellos priorizadas. Con respecto a la calidad de las obras, el 59% de los encuestados manifiesta que sus expectativas iniciales se cumplieron. Al respecto, el 10% de las recomendaciones hechas por los hogares se refiere a mejorar la calidad de las obras. En otros casos puntuales se cuestiona la calidad de las obras, como fue bastante frecuente en el municipio de Leticia:

Muchas veces no encontraban a las habitantes de la vivienda y pusieron la tubería de la cajilla del alcantarillado como consideraron los constructores y la aguas negras se rebosaron y eso provocó graves problemas con la comunidad, porque también contrataron jóvenes que no eran oficiales y que no tenían la experiencia para esto, las tuberías las pusieron muy superficiales ...esto ha representado un problema de toda la vida en el barrio, porque llueve constantemente (Grupo focal, Barrio La Esperanza, Leticia).

En cuanto a la información suministrada antes de comenzar las obras, el 94% de los hogares encuestados aseguran que se les informó de las características del proyecto y las mejoras o cambios que se esperaban alcanzar, mientras un 62% dijo que también se les había informado de las obligaciones y pagos que se generarían como resultado de la ejecución de proyecto. El 59%

también asegura que se le informó del compromiso de no vender, ceder, arrendar o transferir los predios mejorados por el término mínimo de dos (2) años. Por otra parte, el 81% de estos hogares asegura que hubo un punto de atención a la comunidad durante las obras del proyecto de mejoramiento; un 53% alguna vez acudió a este punto, recibiendo una respuesta satisfactoria a las inquietudes en el 74% de los casos. Entre quienes nunca acudieron a este punto de atención, señalan como razones que no vieron la necesidad de hacerlo (75%), falta de interés (14%), y de *otras razones* (10%), entre las que se destacan la falta de tiempo y la dificultad de desplazamiento.

Respecto a la eficiencia en las ejecuciones, en todos los municipios del programa hubo algún retraso en la ejecución y entrega de las obras con respecto a los tiempos estimados inicialmente. Estos retrasos obedecieron a razones diversas, unas que se desprenden de condiciones más bien estructurales de las entidades territoriales, como la escasa capacidad institucional, los cambios del personal a cargo en la unidad ejecutora, o la dificultad con el manejo de las normas de la banca multilateral. Otras, están muy relacionadas con el municipio concreto en que se ejecutó el proyecto y las condiciones puntuales de los barrios intervenidos por el programa; además de factores difíciles de controlar pero quizás no tan difíciles de prever, tales como las condiciones climáticas e inconvenientes logísticos. Las principales causas son los imprevistos de obra, según señala uno de los constructores: “hubo atraso por el estallido de varias tuberías, de tubería ya existente en el barrio; se estallaban porque al instalar nuevas tuberías y con la presión del agua, las tuberías viejas no aguantaron la presión y se reventaron, lo que ocasionó que el agua se filtrara en la urbanización y arrasara con el material”. Adicionalmente, estos imprevistos, sobre todo en las acometidas de saneamiento básico hacen que los costos finales aumenten por lo que no es siempre posible realizar todas las obras anunciadas.

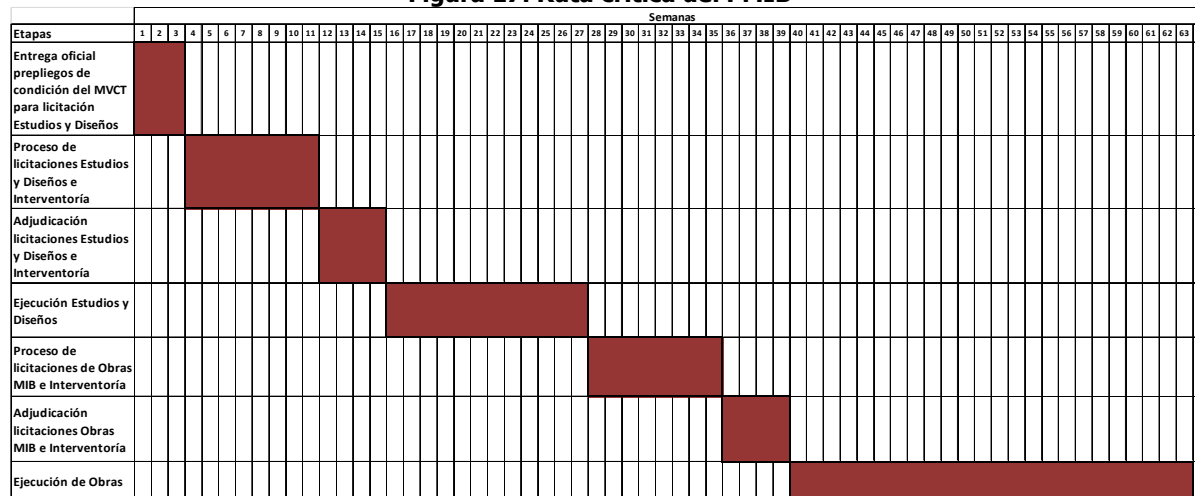
En otro caso, aunque la misma firma hizo estudios y diseños y obras, fue necesario replantear los primeros para algunas actuaciones específicas, así lo señala el interventor del proceso: “En el caso específico de Apartadó se tuvo que hacer un rediseño del sistema de alcantarillado de agua pluvial, replantear los perfiles viales del barrio, haciendo que los diseños se modificaran”. Otra razón señalada es la dificultad para la provisión y el transporte de materiales en municipios como Florencia y Leticia, además de las dificultades que pueden considerarse normales.

Otros inconvenientes que en algunos casos generaron cuellos de botella tienen que ver con temas técnicos y jurídicos de los predios. Cuando los diseños planteaban afectación sobre terrenos de propietarios privados, fue necesario que las UTEL entraran en un proceso de negociación con estos últimos. Estos obstáculos jurídicos no sólo tuvieron lugar en relación con las viviendas sino también con predios ya ocupados por equipamientos colectivos (canchas deportivas, salones comunales) que se previó mejorar en el marco del programa o predios para los que se habían diseñado nuevas construcciones.

La siguiente figura trata de reconstruir la secuencia de las actividades que conforman la ruta crítica para la ejecución de los proyectos MIB, expresada en tiempos promedio de los diferentes procesos. Se parte de la definición de las condiciones del MVCT para el inicio de los estudios y diseños; luego con los procesos de licitación y adjudicación para la realización de estos estudios y su respectiva interventoría; la ejecución de los estudios y diseños, el posterior proceso de licitación y adjudicación para la ejecución de obras y su respectiva interventoría; y finalmente la ejecución de las obras. Los tiempos son presentados en semanas y se estiman como la duración promedio en la cual cada

etapa del proyecto deberá ejecutarse en una ocurrencia normal de los proyectos, teniendo en cuenta que los estudios y diseños tardan aproximadamente tres meses, y la ejecución de las obras definidas, unos seis meses. El tiempo total es de 63 semanas, es decir, aproximadamente 16 meses.

Figura 17. Ruta crítica del PMIB



Fuente: CRECE, a partir de trabajo de campo

Finalmente, la firma ejecutora entrega las obras a las empresas proveedoras de servicios, al ente territorial y a la población beneficiada. En cuanto a esta etapa posterior a la entrega de las obras y acciones de mejoramiento integral, aunque la percepción general en las comunidades es muy positiva, ya que observan mejoras en la seguridad ciudadana, en la calidad de vida y que los inmuebles de la población se valorizan, la diversidad de obras, sistemas y servicios instalados, seguramente requiere de una aguda mirada a la sostenibilidad de los proyectos. En el desarrollo de este tipo de procesos es fundamental una fase de seguimiento y acompañamiento a las comunidades una vez se entregan las obras, sobre todo para la puesta en marcha de las infraestructuras acometidas. Un claro ejemplo de ello es el recurrente caso de las conexiones intradomiciliarias, cuando no llegan a coincidir con las obras del PMIB, y luego las alcaldías -junto con el Ministerio- deben recurrir a otros recursos para completar estas conexiones. Del mismo modo, una vez conectados, los usuarios deben aprender a utilizar estos servicios, muchas veces nuevos para ellos, y a la vez comprender que deberán regular sus consumos y entender qué es lo que las compañías les facturarán por esos servicios.

La gran mayoría de encuestados (65%) asegura haber recibido capacitación en temas como uso adecuado y mantenimiento de la infraestructura, así como en mantenimiento de las obras de protección ambiental (64%). Un alto porcentaje (91%), le está dando uso a la infraestructura general del Programa.

El compromiso por parte de las UTEL de realizar seguimiento a las obras durante un periodo de dos años posterior a su entrega, se dificulta si esta unidad se desintegra luego de liquidado el convenio. Con el esquema utilizado actualmente en estos casos piloto, no es claro el mecanismo para realizar dicho seguimiento por parte de las administraciones locales. En definitiva, el proceso nunca acaba con la entrega de las obras y su recepción por parte de los organismos locales y los usuarios, sino

que existe una fase de aprendizaje y ajuste que requiere de especial atención. Una evaluación de impacto podría establecer mejor este tipo de aprendizajes.

2.2.4.3.4 Reasentamiento involuntario de población

Como se mencionó en secciones anteriores, el reasentamiento de la población, en caso de ser necesario, debe ser realizado siguiendo las directrices y normas del BID (OP 710). De acuerdo con estas normas, un plan de reasentamiento debe incluir tres aspectos fundamentales: transporte al nuevo lugar y alojamiento temporal, suministro de vivienda y servicios públicos y rehabilitación económica. La participación es fundamental en la identificación de la población y de las organizaciones de base, con el fin de que todos los sectores estén representados. Asimismo, debe implementarse una estrategia de comunicación que permita la información constante entre las partes, por cuanto la información de lo que ocurre, es un derecho primordial de la población. Es importante analizar las leyes que rigen respecto al derecho consuetudinario. La zona de reasentamiento debe contar con saneamiento básico, puestos de salud, escuela y espacios de recreación; además, se deberían priorizar programas de rehabilitación económica antes que pagos de indemnización en efectivo. En cuanto al presupuesto de la reubicación, el análisis financiero no solo debe incluir costos directos, sino además una evaluación económica que tenga en cuenta las compensaciones de los hogares por la ubicación en un nuevo lugar. Finalmente debe realizarse una evaluación posterior para medir los impactos del reasentamiento.

Para formular las compensaciones a los afectados, se deben considerar las implicaciones negativas o los posibles efectos no deseados del reasentamiento. Resulta evidente que siempre se generará cierto rechazo en las personas a las que se les quiere cambiar su lugar de residencia (incluso cuando sus condiciones de habitabilidad van a ser mejoradas con nuevas viviendas).

Según se plantea en el Marco de Política Reasentamiento Involuntario²² (MVCT, 2013b), el país no cuenta con un procedimiento reglamentado y claro para implementar planes de acción de reasentamiento involuntario, aunque existen regulaciones relacionadas con el tema de reasentamientos y compensaciones; las más generales y de las cuales se desprenden normativas posteriores están contenidas en la Constitución de 1991, a saber: derechos fundamentales de las personas, derecho a la propiedad, función social y ecológica de la propiedad, derecho a la participación ciudadana, derechos de las comunidades étnicas y distribución de competencias del poder público. En cuanto a normativas más específicas, el Decreto 1420 de 1998 regula los procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos para determinar el valor comercial de los bienes inmuebles en la ejecución de expropiaciones e indemnizaciones en proyectos de interés público, o desplazamientos forzados.

El mismo documento explica que la principal diferencia entre el marco legal colombiano y las políticas del BID se encuentra en la forma de abordar y calcular las compensaciones por pérdida de activos o fuentes de ingreso, en las instancias para el establecimiento de estas compensaciones, en el tratamiento de propietarios u ocupantes y en el acompañamiento o asistencia profesional a las

²² Este Marco de Política, diseñado a partir de la regulación colombiana y las salvaguardas ambientales y sociales establecidos por el BID, es un derrotero para los procesos de reasentamiento involuntario en el desarrollo de futuras iniciativas de MIB, "con el fin de mitigar los impactos potenciales del traslado físico o económico de las personas afectadas, se ha desarrollado un Marco de Política de Reasentamiento (MPR), que establece los lineamientos institucionales, los principios y los alcances que serán utilizados durante el proceso de reubicación, a través de la aplicación de Planes de Acción de Reasentamiento específicos para cada barrio intervenido" (MVCT, 2013b, p. 7).

familias afectadas. Un aspecto importante que se señala es que, “en general, la norma local es menos exigente que las políticas de reasentamiento involuntario del BID. Lo anterior es especialmente cierto para los temas de asistencia social a las familias a ser reasentadas y la consulta pública previa con las comunidades afectadas” (MVCT, 2013b, p. 15).

Tres de las entidades territoriales que participaron en el PMIB demostrativo (Barrancabermeja, Cúcuta, Florencia) y Pereira afirman haber concretado un plan de acción para los procesos de reasentamiento necesarios durante los proyectos de intervención del Programa. El planteamiento del proyecto MIB en el municipio de Apartadó no requirió reasentamiento de hogares, por lo tanto no se formuló un plan de este tipo; mientras que en el caso de Leticia, se logró establecer una revisión del censo definitivo de las familias objeto de reasentamiento del barrio Nueva Esperanza, y se llevaron a cabo ejercicios de socialización con la comunidad, pero el reasentamiento no se incluyó en el convenio porque superaba la financiación posible a través del BID, por lo que se prevé realizarlo con otros recursos del MVCT en 2015.

En el desarrollo del Programa, la aplicación de la normativa de la Banca Multilateral requirió concertación con el BID, pues en los contextos urbanos tratados con el PMIB es difícil cumplir con los requerimientos establecidos para el plan de reasentamiento. Desde la perspectiva de la Unidad Ejecutora Nacional, este tema crea barreras a los municipios, pues además de la dificultad de cubrir el tema de compensaciones, se considera que puede generar desequilibrios con otros hogares de asentamientos igualmente precarios ubicados en zonas de alto riesgo, sin que se les pueda ofrecer condiciones comparables. Pese a esto, tanto en Barrancabermeja, como en Cúcuta y Florencia, los funcionarios afirman que los planes de reasentamiento planteados y ejecutados en sus respectivos barrios, fueron coherentes con los criterios establecidos en la política del BID OP-710 de reasentamiento involuntario. Es posible que a esto contribuya el hecho de que la política del BID reconoce las actividades e inversiones de carácter social o comunitario que se adelantan en el marco de los proyectos de MIB como parte de la compensación (MVCT, 2013b).

De acuerdo con la información recolectada en los municipios donde se formularon planes de reasentamiento, esto es, en Barrancabermeja, Cúcuta, Florencia y Pereira, los planes se ejecutaron de manera efectiva, brindando a las familias implicadas una solución de vivienda alternativa ya sea dentro del mismo barrio, como lo acontecido en Barrancabermeja y Pereira, como fuera del barrio intervenido por el PMIB, casos de Cúcuta y Florencia. Para los agentes a cargo de llevar a cabo los reasentamientos es que estos no deben generar nuevas situaciones de vulnerabilidad.

Los resultados obtenidos durante el trabajo de campo indican que todos los planes de reasentamiento realizados contaron con la aprobación de la comunidad. En Barrancabermeja, por ejemplo, se resalta el proceso participativo en la definición del plan de reasentamiento en el barrio Caminos de San Silvestre, donde además los participantes hicieron algunas recomendaciones que fueron incluidas en el plan. En este caso, además, incluso se aprovechó la actuación para unificar varios reasentamientos provenientes de esta y otras áreas en el barrio. En Florencia, por otra parte, se manifestó una tendencia de rechazo a los reasentamientos involuntarios al inicio del proceso de formulación del plan, porque las familias identificadas deseaban quedarse en el barrio. Sin embargo, a medida que avanzaba el proyecto, la gente fue aceptando las medidas. Esto también pasó en Cúcuta, ya que la alternativa ofrecida a los reasentados era salir del barrio hacia programas de nuevo desarrollo al amparo del plan de las 100 mil viviendas gratis, a las afueras de la ciudad.

Solo un 8% de los hogares encuestados hizo parte de la población reubicada por encontrarse en alto riesgo, en zona de protección ambiental o en una zona afectada por el trazado de las obras. Ellos expresaron que el plan de traslado fue aprobado de manera escrita por los miembros de su hogar y que se les dio información sobre las fechas en que se iniciaría el proceso de dicho traslado y la fecha en que se finalizaría; aseguran que quedaron satisfechos con la información recibida relacionada con su traslado y que recibieron apoyo y capacitación en este proceso. En general, los hogares creen que aspectos como acceso a servicios de salud, a centros educativos, al lugar de trabajo, oportunidades de empleo, condiciones de vida y relación con los vecinos no cambiaron en comparación con las condiciones que tenían antes de trasladarse. Además, en todos los casos se procuró que el reasentamiento se hiciera efectivo dentro del mismo barrio, lo cual minimiza los traumatismos que pueda ocasionar un cambio de hábitat.

Un factor que puede constituirse en un riesgo para los planes de reasentamiento la especulación y el “contrabando” de terrenos y viviendas. Según se ha manifestado en varias ocasiones (Cúcuta, Barrancabermeja, Leticia) existen auténticos profesionales de la ocupación ilegal de lotes que luego se ven beneficiados de los apoyos y ayudas públicas, revalorizando sus tierras y revendiéndolas una vez legalizadas y urbanizadas. Según palabras del exalcalde de Barrancabermeja, “llegamos a descubrir a personas que tenían hasta 4 o 5 terrenos y más de una vivienda gratis. Es muy difícil descubrir a estas personas porque saben muy bien cómo actuar, y nos costó mucho identificarlos. Se deberían hacer más esfuerzos para hacer un seguimiento posterior de los programas y sus beneficiarios”. Otra dificultad se presentó en Leticia donde, además de las familias que habían sido incluidas en el Plan de reasentamiento, se suman aquellas que posteriormente se ubicaron en terrenos inundables del barrio, invasión que la administración municipal no logró controlar.

Finalmente, una de las preguntas orientadoras indagaba por los problemas que genera la restricción de los recursos del crédito destinados a la financiación de hasta el 7% de los predios que deben ser reasentados por encontrarse en zonas de riesgo no mitigable o en espacios que deben ser utilizados para la ejecución de determinadas obras. En las entrevistas con las UTEL, sólo en uno de los municipios del programa (Cúcuta) se mencionó taxativamente este tema como una real restricción para la efectiva implementación del plan de reasentamiento. No obstante, tal como lo mencionaron las UTEL de Pereira y Manizales, se considera que este límite de financiación podría ser modificado de acuerdo con los diagnósticos iniciales en cada asentamiento.

2.2.4.3.5 Articulación con otras políticas del MVCT

En cuanto a la articulación de políticas del MVCT durante la ejecución del PMIB, de acuerdo con los informes de avance de la ejecución del programa presentados por el MVCT, la implementación del PMIB logró articularse con otros programas y proyectos tales como Red Unidos, Titulación de Predios Fiscales, Mejoramiento de Vivienda y Conexiones Intradomiciliarias (MAVDT, 2011b, MVCT, 2012a y 2012b). A partir del trabajo de campo en los barrios MIB de Cúcuta, Barrancabermeja, Pereira y Leticia, se pudo constatar que hubo intervención de estos programas, así como del programa de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para los reasentamientos, cuando fueron necesarios. La siguiente tabla muestra la intervención de otras iniciativas en los barrios intervenidos. Se destaca la implementación de TPF, otro de los componentes del PCPVISDT, en todos los proyectos demostrativos.

Tabla 8. Otros programas del MVCT implementados en los barrios del PMIB

Municipio	Barrio	Otros programas del MVCT
Apartadó	Veinte de Enero	Vivienda Saludable (VISA) Conexiones Intradomiciliarias Titulación de Predios Fiscales (TPF)
Barrancabermeja	Caminos de San Silvestre	Vivienda Saludable (VISA) Conexiones Intradomiciliarias Titulación de Predios Fiscales (TPF)
Leticia	Nueva Esperanza	Conexiones Intradomiciliarias Titulación de Predios Fiscales (TPF)
Cúcuta	Nueva Esperanza	Titulación de Predios Fiscales (TPF)
Florencia	Nueva Colombia	Vivienda Saludable (VISA) Conexiones Intradomiciliarias Titulación de Predios Fiscales (TPF)

Fuente: consulta al MVCT

2.2.4.3.6 Esquema financiero

Según se plantea en el Reglamento Operativo, el monto estimado para la implementación de los proyectos de MIB es de US\$3.700 por predio, mientras el costo por familia reasentada, corresponde a US\$ 7.500.

El esquema de financiación del programa contempla el aporte del 80% del costo total de los proyectos por parte del nivel central, mientras el 20% restante es aportado por los municipios. El siguiente cuadro indica el número de predios incluidos en la intervención del programa y los costos previstos del conjunto de acciones del proyecto en cada municipio.

Cuadro 33. Proyectos apoyados en Ciclo Completo MIB

Municipio	Barrio	N° de Predios	Total Convenio (millones \$)	MVCT (Aporte 80%) (millones \$)	Municipio (Aporte 20%) (millones \$)
Apartadó	Veinte de Enero	388	2.854,70	2.283,76	570,94
Barrancabermeja	Caminos de San silvestre	600	3.717,06	2.973,65	743,41
Cúcuta	Nueva esperanza	107	847,89	678,31	169,58
Florencia	Nueva Colombia (C y D)	338	2.512,73	20.10,18	502,55
Leticia	Nueva Esperanza	191	1.375,31	11.00,25	275,06
Pereira	Bello Horizonte	247	2.470,00	24.70,00	0,0
Total		1871	13.777,69	11.516,15	2.261,54

Fuente: MAVDT - Dirección de Desarrollo Territorial (2010d)

El siguiente cuadro muestra los aportes de recursos del MVCT y de las entidades territoriales, y las inversiones realizadas en cada proyecto demostrativo, considerando el costo de los estudios y diseños, las obras y acciones de acompañamiento social y la interventoría. Estos últimos costos no están discriminados para el caso de Barrancabermeja. Es importante aclarar que para completar estos datos sería necesario contar con información actualizada del MVCT.

Cuadro 34. Inversiones realizadas en los barrios del PMIB (millones de pesos)

Municipio	Inversión por predio	MVCT	Municipio	Inversión total	Estudios y diseños definitivos	Obras y acompañamiento social	Interventoría
Apartadó	16,5	4.715,4	882,8	5.598,2	151,9	4.436,5	1.009,7
Barrancabermeja		4.460	3.740	8,200			
Leticia	14,1	2.331,5	371,1	2.702,6	113,2	2.050,4	538,9
Florencia	11,7	3,314.3	655,4	3.969,7	202,3	3.265,9	504,1
Cúcuta	11,6	1.939,3	347,1	2.286,4	145,9	1.770,4	379,1
Total		13.446,20	5.996,4	14.565,10			

Fuente: CRECE a partir de CENAC (2012 y 2013)

Estos datos indican que la inversión prevista inicialmente fue superada en cerca de 800 millones de pesos. También los aportes del MVCT fueron mayores a lo previsto.

Pese a que en términos generales los recursos eran limitados, en algunos casos los municipios hicieron un aporte adicional (como se destaca en el caso de Barrancabermeja para el alcantarillado pluvial; conexiones intradomiciliarias en Cúcuta), con el objetivo de poder finalizar algunas tareas para las que no eran suficientes los aportes iniciales. Otro caso similar es el reasentamiento de familias, proceso que en algunos superó el 7% de las familias del barrio, por lo que el municipio aportó más recursos de lo previsto en este proceso (este fue el caso de Barrancabermeja). También ha habido aportes adicionales por parte de los municipios para finalizar algunas infraestructuras y dotaciones, como fue el caso del colegio de Barrancabermeja, en el que se tuvieron que acometer las labores del vallado perimetral.

Frente a la insuficiencia de recursos para desarrollar las acciones que permitirían una intervención más integral, la mayor parte de las recomendaciones de parte de las UTEL se dirigen al incremento de los recursos para emprender los procesos de mejoramiento barrial: 21% de las recomendaciones se orientaron a este tema.

Con relación a la posibilidad de aumentar el monto de contrapartida de los municipios, tema al que se refería una de las preguntas orientadoras, es un factor que podría analizarse de forma individualizada, dada la diversidad de poblaciones o realidades del país. El desarrollo de los proyectos demostrativos muestra que algunas alcaldías (Barrancabermeja, por ejemplo) pueden tener capacidad de aumentar partidas presupuestales para la ejecución de determinadas obras. Ante esta posibilidad, podría recomendarse la elaboración de un criterio ponderable en el que se establezca un rango de aportes municipales, que varíe en función de sus finanzas locales y sus recursos disponibles, donde se contemplasen los períodos de retorno por vía fiscal o impositiva.

Es importante también contemplar una tercera variable, que es la incorporación de otros actores al esquema financiero, tales como las empresas suministradoras de servicios. El porcentaje de participación de estas empresas dependerá de un análisis económico de retorno de la inversión, pero podría estimarse entre el 10% y el 20% del total.

Adicionalmente, en este tipo de proyectos resulta fundamental la incorporación de otros agentes, mediante aportes público-privados o, incluso, mediante la calificación de áreas urbanas para fines concretos que pudieran permitir atraer el interés de empresas privadas que quieran invertir en el municipio. Si, tal como se ha dicho en anteriores apartados, se entiende al urbanismo como un

hecho más global que la mera actuación sobre un barrio y una delimitación concreta, y se buscan operaciones más integradoras a nivel de comuna o, incluso, de ciudad, podría pensarse, por ejemplo, en que la viabilización de unos terrenos próximos al barrio (pero no incluidos en él) para un área comercial o industrial, permita a terceros la adquisición de dichos lotes a precios ventajosos, con la obligatoriedad de acometer alguna obra de infraestructura vinculada a los barrios, tales como las vías de acceso o las conexiones de infraestructuras generales. Es decir, no realizar un urbanismo basado en la especulación inmobiliaria, sino con un enfoque de equilibrio económico para conseguir ventajas sociales, sobre todo, para los más desprotegidos.

Respecto a los costos de funcionamiento de las UTEL, al no tratarse de estructuras fijas, estables y de dedicación exclusiva, ninguna administración consultada se atreve a cuantificarlo o dispone de datos suficientes y discriminados como para hacerlo.

2.2.4.3.7 Principales dificultades y cuellos de botella

La información recopilada mediante entrevistas a las entidades territoriales, otros actores institucionales, expertos y hogares beneficiarios, permite identificar los principales cuellos de botella y los aspectos que limitaron el desarrollo y calidad de los procesos.

En todos los proyectos demostrativos hubo retrasos con respecto al tiempo inicial estimado. Esto se debe en parte a las dificultades de gestión internas en las entidades territoriales y a la propia dificultad de operar con normas de contratación a las que no están habituadas las administraciones municipales, pero también a una serie de imprevistos y dificultades relacionadas con el balance entre las priorizaciones de las comunidades y las posibilidades técnicas. Así lo expresa uno de los interventores: “El principal obstáculo fue tratar de articular el POT a las necesidades de los beneficiarios, y a lo que requerían las obras. Se tuvieron que cambiar los diseños iniciales que se habían elaborado, como el rediseño de alcantarillados y perfiles viales”.

Para las entidades territoriales se dificultó la contratación de los encargos fiduciarios y el manejo administrativo derivado. Esta es una de las principales debilidades de los municipios, de acuerdo con la experiencia del MVCT. Si bien es un esquema idóneo para este tipo de procesos, puesto que garantiza una seguridad financiera a la vez que gran transparencia, se generan problemas con los pagos y los términos del contrato, lo que le resta agilidad al proceso. Desde la perspectiva de las operaciones del programa, los principales cuellos de botella se generan con la administración del encargo fiduciario. En tres de los cinco municipios del programa afirman haber tenido algún inconveniente con esta figura y el 11% de las recomendaciones hechas por las UTEL se dirigen a modificar este esquema.

Tanto las UTEL como los contratistas de obra e interventores consultados, señalaron que en ocasiones el proceso se paralizó a la espera de un informe financiero o de una revisión, especialmente, por parte del BID. Esos términos están amarrados al tiempo del diseño y la construcción de las obras y no contemplan demoras en su ejecución, por lo tanto no cubren intereses de mora. También se presentaron dificultades con los procesos de contratación y con la oportunidad de los pagos al contratista. Esta última dificultad ha generado demandas del contratista en dos de los municipios debido a los pagos tardíos, lo que está asociado a otra dificultad ya mencionada: el cambio de los funcionarios de turno en dependencias como Tesorería o

Hacienda, derivado de un cambio de gobierno. Éste último aspecto fue señalado de manera recurrente en las entrevistas como una dificultad que afecta los procesos del Programa.

La aplicación de las normas de contratación del BID²³ fue compleja para las entidades territoriales. Los municipios están habituados a realizar los procesos de contratación con base en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) y el cambio de reglamentos y rutinas propios del sector público es difícil cuando ya han sido bastante asimilados. Tanto en el nivel central como en el local se percibe esta dificultad. Aunque los agentes territoriales recibieron capacitación en estos temas, consideran que fue insuficiente. Es comprensible que el cambio en las modalidades de contratación requiera no sólo una capacitación inicial sino también un acompañamiento permanente, en particular, en los asuntos legales; de allí la importancia de que las UTEL pueden contar con un interlocutor con este perfil de manera permanente en la UTEN. Uno de los entrevistados hace referencia a la dificultad de conciliar ambos tipos de norma: “La normatividad colombiana no permite hacer una escogencia directa de contratista y ejecutor de obras, toca llevarlos a un proceso de convocatoria abierta y en esos procesos se escoge al mejor oferente para las dos condiciones y no garantiza la continuidad del contratista y operador en cada una de estas, es más un impedimento legal que otra condición” (Alcaldía, Florencia). Coincidiendo con lo planteado por la UTEN, otro de los comentarios en las UTEL respecto a las normas del BID tiene que ver con “los tiempos muy extensos en las aprobaciones y la no objeción”.

Los municipios reconocen el acompañamiento del MVCT en todo el proceso. No obstante, se perciben dos aspectos en los que no ha habido plena satisfacción: la falta de formación más específica por parte del MVCT a las entidades locales en aspectos financieros y de banca multilateral, y -en algunos casos- una mayor implicación por parte del MVCT, no tanto por sus técnicos, quienes siempre han sido reconocidos como piezas fundamentales del proceso, sino como Institución. Frente a esto, un 16% de las recomendaciones recibidas en las entrevistas en las UTEL se referían a la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional entre los niveles nacional y local, y contar con mayor apoyo por parte del MVCT (11%). Otro factor que potenciaría la comunicación y el seguimiento por parte del Ministerio, es el de los sistemas de información, pues de acuerdo al trabajo de campo realizado durante la evaluación, sólo un municipio (Florencia) dice conocer uno de los tres sistemas de información, es decir, siete de los ocho municipios donde se implementa o se está implementando el programa MIB desconoce los sistemas de información relacionados con este componente.

Un último factor que dificulta los procesos y puede constituirse en un cuello de botella es la escasa información que poseen las administraciones municipales sobre las condiciones de los asentamientos. Este tema es especialmente sensible para efectos de la legalización urbanística, proceso necesario que debe generar las condiciones para el desarrollo de las acciones del Programa. Los estudios de prefactibilidad deberían aportar información clara al respecto pero esto no ocurrió en todos los casos.

²³ Específicamente las normas GN-2349-7 Políticas de adquisición de bienes, obra y servicios distintos a consultorías y GN-2350-7 Políticas para la selección y contratación de consultores.

Finalmente, también puede detectarse un factor que acaba dificultando el proceso contractual, y es el que se refiere a los perfiles técnicos que se exigen a los contratistas, ya sean de estudios y diseños como de obras o interventorías. Los requisitos fijados por la banca multilateral son muy exigentes, lo cual obliga a, por un lado, abrir las licitaciones a oferentes en el ámbito internacional, pero a la vez, con unos niveles y capacidades técnicas que no toda empresa o consultoría puede cubrir. Desde el Ministerio se manifiesta que muchas veces se les complicó la contratación de las interventorías por tener que replicar los perfiles técnicos requeridos a oferentes. Desde las UTEL, existía la queja recurrente a que muy pocas empresas cubrían estos requisitos, y acababan siendo grandes empresas de carácter central (“de Bogotá”) o incluso internacional, pero con poco conocimiento del tejido local. Por ejemplo, en Cúcuta se manifestó que la primera fase de contratación quedó desierta porque ninguna empresa cumplió el perfil, y en Barrancabermeja se decía que “todas las decisiones se tomaban desde Bogotá entre los contratistas y la interventoría, dejando a un lado las sugerencias de la UTEL”

2.2.4.3.8 Seguimiento y monitoreo al programa

Tres de las preguntas orientadoras de la evaluación tienen que ver con el seguimiento y monitoreo al Programa. La primera de ellas indaga por la existencia de un sistema de monitoreo y seguimiento del Programa. De acuerdo con la información disponible, el MVCT hizo seguimiento a los compromisos contenidos en el convenio firmado con los municipios y al avance de los proyectos demostrativos. Por otra parte, mediante el convenio de asociación No. 28 de 2012 con el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional -CENAC, entre 2012 y 2013 se adelantó una evaluación de resultados de los proyectos demostrativos del Programa en los municipios de Barrancabermeja y Pereira. Otro convenio de asociación establecido en 2013 con la misma firma tuvo como propósito realizar una línea de base y una evaluación de procesos para los proyectos del Programa más recientes (Flores, Cúcuta), y para los proyectos de Manizales e Ibagué. También se incluyó una evaluación de resultados para los demás proyectos demostrativos (Apartadó y Leticia).

La segunda pregunta orientadora tiene que con la definición de las variables e indicadores para el programa MIB y la existencia de una línea de base para cada componente de la intervención. Al respecto, los estudios de prefactibilidad desarrollan un diagnóstico de la situación inicial de los hogares y los barrios susceptibles de la intervención del programa (caracterización socioeconómica de los hogares, densidad poblacional, número de predios, cobertura de servicios públicos y servicios sociales, infraestructura y equipamientos, seguridad y violencia, etc.). Esta información puede ser utilizada como línea de base del programa para una medición de impacto, con la ventaja de ser representativa para un análisis por municipio. Para futuros estudios, podría pensarse en agregar indicadores de capital social, de condiciones medioambientales, entre otros indicadores relevantes que permitan hacer un análisis lo más completo posible de los efectos producidos por el Programa.

De otra parte, en 2009 la Unión Temporal Economía Urbana – Centro Nacional de Consultoría levantó una línea de base para la evaluación de impacto del programa de Vivienda de Interés Social Urbana en sus componentes de Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación de Predios Fiscales, por encargo del DNP. Aunque la evaluación de impacto estaba prevista para 2013, no se ha realizado debido a que la culminación de los últimos proyectos demostrativos (Cúcuta y Flores) es muy reciente.

En 2012, también por encargo del DNP, Econometría realizó la Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial, en la que se incluyó el componente de Mejoramiento Integral de Barrios. Entre las recomendaciones para consolidar la política de vivienda en el país se menciona el “fortalecimiento de los programas de mejoramiento de vivienda, MIB y entornos, que muestran mejores resultados en focalización, permiten mayor cobertura y son más eficientes como instrumentos para atacar la pobreza extrema” (Econometría, 2012, p. 246).

La última pregunta relacionada con los sistemas de información es la razón por la que no se creó un Sistema de Información Geográfica (SIG) para el PMIB. De acuerdo con información aportada por la UTEN, aunque se había planteado dentro del marco lógico del programa, no se contó con los recursos necesarios para generar un SIG de esta magnitud para el país. A pesar de esta limitación, sí identificaron 38 ciudades que en el país cuentan con tratamientos de mejoramiento barrial en sus POT. Este es uno de los puntos que claramente requieren de un esfuerzo por parte del gobierno central, en tanto que se debe generar una plataforma común de catastro basada en sistemas SIG, lo cual evidentemente implica un gran esfuerzo aún.

2.2.4.3.9 Proceso participativo y satisfacción de las comunidades

Hay una cancha que no teníamos, estaba en tierra, sin luz, oscura, ahora ya hasta nosotras las mujeres vamos y jugamos y nuestros hijos juegan, son las 12 de la noche y todavía están jugando y ahora nos toca *peliar* para sacarlos de allá, ahora hacemos deporte y eso anteriormente no lo teníamos.

Barrio Nueva Esperanza, Cúcuta

Lo mejor es que las calles eran puro pantano, los taxis no entraban, le tocaba a uno entrar el mercado a la espalda y ahora ya no es así. La seguridad ha mejorado. Se hizo la pavimentación, los adoquines, la placa deportiva, el parque, el comedor comunitario

Barrio 20 de Enero, Apartadó

En esta sección se examinan las principales tendencias referidas a la participación de la comunidad en el proceso y el grado de apropiación de los beneficiarios frente al programa, en respuesta a una de las preguntas orientadoras de la evaluación. También se presentan los resultados de la encuesta a hogares beneficiarios, en relación a su satisfacción con el programa y los cambios percibidos en su calidad de vida y en el entorno físico y social del barrio.

Proceso de participación de las comunidades

En el diseño del PMIB, la participación de las comunidades beneficiarias tiene un lugar esencial. Al tratarse de barrios relativamente densos, con problemáticas acentuadas de pobreza, desempleo o con alta presencia de informalidad, con conflictos internos, el proceso participativo implica importantes retos. En este complejo contexto, los vecinos tienen alta injerencia en la identificación y priorización de las acciones del programa, a través de un proceso de negociación del sentido que tiene su territorio y las condiciones bajo las cuales mejoraría ostensiblemente su calidad de vida en el barrio.

La participación de los actores en los procesos que les conciernen tiene un valor intrínseco. De acuerdo con Meadowcroft, el desarrollo sostenible sólo se constituye en tal, a través de procesos de negociación que involucran una amplia participación en la toma de decisiones. Desde su perspectiva, la decisión no consiste en si debe haber participación pública o no, sino más bien en la forma que ésta debe adoptar: quiénes han de participar, de qué manera, en qué escenario. Independientemente de la calidad de la decisión, los espacios de participación son la oportunidad para conocer y negociar las diferencias o antagonismos, puesto que “proporciona a los individuos y/o comunidades y/o grupos la oportunidad de establecer y expresar prioridades, defender sus intereses y valores, conformar el mundo en el que vivirán y definir sus identidades” (2003, p. 125).

La participación de los beneficiarios es tan importante tanto por la legitimación y el mecanismo simbólico de aprobación que da a las acciones institucionales, como por la incidencia que sus opiniones puedan tener en estas acciones. En este sentido, el proceso participativo es también un resultado positivo del PMIB, por su carácter deliberativo y consultivo, en el que se proponen responsabilidades compartidas. En definitiva, el proceso participativo en la ejecución de PMIB debe conservarse.

Este proceso participativo, no obstante, debería poder formularse en otros términos, de carácter más gradual, a lo largo de las diferentes etapas del proceso. En el capítulo de recomendaciones se amplía esta sugerencia.

De acuerdo con funcionarios de las UTEL, el enfoque participativo en la etapa de prefactibilidad fue muy fuerte: “la participación de la comunidad fue muy significativa, fue constante, asistieron a todas las reuniones que se citaban y se prestaba para eso, porque el barrio es pequeño. La parte social del contratista y del Ministerio se hizo a través de talleres para todo el barrio, hubo acompañamiento de diferentes instituciones dependiendo de las necesidades” (UTEL Leticia). Todos los documentos presentados en la etapa de prefactibilidad dan cuenta de la participación de la comunidad en la consolidación de estos informes iniciales. La metodología de talleres resulta común en los barrios intervenidos, así como el apoyo de los líderes comunitarios. Entre las metodologías participativas se destaca el uso de árbol de problemas y cartografía social que permitieron la construcción de mapas sociales de diagnóstico.

Queda evidencia en algunos informes de prefactibilidad de un gran compromiso de los habitantes de los barrios frente al desarrollo de estos programas desde sus etapas iniciales. En los municipios de Apartadó y Florencia, por ejemplo, el trabajo con la comunidad generó un mayor interés con la inclusión de los habitantes del barrio para participar en la construcción de las obras. En Cúcuta, la integración de la comunidad a través de las actividades de discusión conllevó a la delegación de responsabilidades, poder de decisión y cualificación que garantizaran mayores niveles de apropiación y cuidado de las obras a ejecutarse. Mientras que en Pereira, el proceso de participación se adelantó mediante la gestión enfocada en esquemas de negociación y concertación con los demás actores involucrados en el proyecto, promoviendo la cohesión social y la apropiación de los espacios colectivos.

Además, el acompañamiento social durante todo el proceso fue constante: “Todos nuestros contratos al final dicen “incluyendo el acompañamiento social”, fuera del componente jurídico, de

obra, ellos deben tener un trabajador social, realizar actividades con la comunidad, tener un punto de atención para la comunidad en la medida de lo posible” (UTEL Pereira).

El 98% de los hogares encuestados conoce los estudios y obras que se realizaron en el barrio, dichas obras fueron discutidas y acordadas con la comunidad según el 94%, a través del levantamiento de un acta de acuerdo, tal como lo afirma el 66%.

El siguiente cuadro muestra las principales modalidades de discusión y acuerdo con las comunidades de los barrios. Como se observa, lo más frecuente fue la convocatoria mediante reuniones con las Juntas de Acción Comunal, la comunidad y las entidades encargadas de las obras (según el 82.1% de los encuestados); sólo un 1% dice no haber participado, aunque aseguran haberse enterado de las discusiones. Entre las razones de los hogares que aseguran no haber participado en la definición de las obras a realizar se encuentran: falta de coordinación y de interés, no estaban de acuerdo con lo que hicieron y que no hubo convocatoria.

Cuadro 35. Formas de discusión y acuerdo de obras

Forma de discusión y acuerdo de obras	Total
Reuniones con la Junta de Acción Comunal, comunidad y entidades encargadas de las obras	82,1%
Talleres de socialización	4,0%
Asambleas	1,5%
Votación	1,5%
Censo y encuestas	1,0%
Sabe que se discutieron, pero no participó	1,0%
Se discutieron, pero la gente no quedó satisfecha	0,5%
Las obras se impusieron, no se acordaron	0,5%
NS/NR	8,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios del PMIB

Las familias de los barrios aseguran haber recibido capacitación en temas como uso adecuado y mantenimiento de la infraestructura en un 65%, así como también en mantenimiento de las obras de protección ambiental en un 64%. Dentro del ítem *Otros* se encuentran capacitación en salubridad e inversión.

Cuadro 36. Acompañamiento y capacitación

Temas	% de acompañamiento y capacitación
Uso adecuado de la infraestructura	65%
Obras protección ambiental	64%
Seguridad y convivencia ciudadana	57%
Fortalecimiento organizaciones	53%
Actividades productivas	42%
Otros	2%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios del PMIB

De acuerdo con los encuestados, como parte del programa, los hogares fueron beneficiados de obras de construcción y/o mejoramiento de vías en un 87% y en obras la conducción de alcantarillado en un 76%.

Satisfacción con el programa

El nivel de satisfacción de los hogares beneficiarios con el Programa es alto (67%). Un 56% de los encuestados se siente "satisfecho" y el 11% afirma estar "muy satisfecho". Por el contrario, el 21% de los hogares no está satisfecho con el Programa: un 16% se siente "insatisfecho" y un 5% "muy insatisfecho". Un 12% afirma que es "indiferente" frente al Programa. Pese a los porcentajes de insatisfacción manifestados, el mejoramiento de condiciones gracias al desarrollo del Programa es evidente para el 82% de los encuestados, quienes consideran que su calidad de vida ha mejorado gracias a la realización y entrega de las obras de mejoramiento, mientras un 66% asegura que la seguridad del barrio o zona donde se ubican las viviendas mejoró gracias al Programa.

Con la ejecución de las obras contempladas por el Programa, el 93% de los hogares considera que mejoró el entorno físico de su barrio en cuanto a vías, parques e infraestructura en general. Respecto a los resultados finales de la intervención el barrio, los grupos focales valoraron positivamente las intervenciones:

En el barrio lo que se dio fue la pavimentación parcial, Centro Vida, alcantarillado, legalización de la electricidad, ampliación de la escuela, el comedor del Adulto mayor, el parque y la legalización de predios. Lo más importante fue la luz, el alcantarillado y la pavimentación, porque antes había que andar en bota de caucho (Barrio San Silvestre, Barrancabermeja).

Las obras realizadas más importantes en el barrio fueron la pavimentación, casi todo está pavimentado, anteriormente casi no podían salir cuando llovía...Las gradas y la cancha las realizaron, el alcantarillado, antes generaba un olor nauseabundo. La obra más importante fue la cancha (Barrio Nueva Esperanza, Cúcuta).

Con el programa de mejoramiento se pavimentó la calle principal, andenes, polideportivo, parque infantil, servicios públicos de acueducto, alcantarillado y gas y zonas verdes (Barrio Nueva Colombia, Florencia).

Entre las razones por las cuales los hogares consideran que su calidad de vida ha mejorado gracias al Programa se menciona que mejoró el acceso al barrio (24.9%), la movilidad (13.4%), el acceso a servicios públicos (12.9%), y en general, se ha visto mejorada su calidad de vida (11.4%). Entre quienes creen que su calidad de vida no ha mejorado (17.9% del total de encuestados) se argumenta principalmente que no se ha visto beneficiado directamente de las obras (8%). Respecto a este tema, el 49% de las recomendaciones que hicieron los hogares se dirigen a que se amplíe la cobertura de beneficios del Programa.

Un 6% de los hogares considera que no se presentaron cambios en el entorno físico, y solo un 1% dice que éste empeoró; entre las razones de quienes dieron respuesta a estas dos últimas opciones, se afirma que no hubo cambios significativos en el barrio y que algunas obras quedaron inconclusas, frente a lo cual, el 11% de hogares recomienda terminar obras inconclusas, mientras el 9% de ellos, deberían cumplirse los acuerdos inicialmente pactados.

Cuadro 37. Razones para considerar cambios en la calidad de vida

Razones	Total
Positivas	
Mejóro el acceso a su barrio	24,9%
Mejóro la movilidad	13,4%
Ahora tiene servicios públicos	12,9%
La condición de vida ha mejorado	11,4%
Mejóro la estructura física de la vivienda	5,5%
Hay un sitio de recreación para niños y adultos	1,5%
Ahora tiene escrituras de la vivienda	1,0%
Valorización de la vivienda	1,0%
No hay peligro de erosión	0,5%
Total	72,1%
Negativas	
No se ha visto beneficiado directamente de las obras	8,0%
No hay manejo de aguas negras	2,0%
La situación económica no ha mejorado	2,0%
No hay ningún cambio, todo sigue igual	1,5%
Le falta la escritura de su vivienda	1,0%
Ha tenido problemas de convivencia	0,5%
Todavía no cuenta con servicios públicos	0,5%
Falta cumplimiento con la entrega de las obras	0,5%
Todavía vive en zona de reubicación	0,5%
Se dejaron de construir zonas de esparcimiento	0,5%
Afectó la entrada de su vivienda	0,5%
Todavía hay mucha inseguridad	0,5%
Total	17,9%
No sabe/No responde	10,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios del PMIB

La observación de campo en los barrios y los grupos focales realizados permiten constatar que de manera frecuente, quienes no fueron beneficiados por obras “visibles”, en particular, la pavimentación de su calle, muestran cierta insatisfacción: “Las contradicciones se dieron porque sólo se pavimentó la vía principal y no el barrio entero, creíamos que era para todo el barrio” (Grupo focal, Barrio San Silvestre, Barrancabermeja). Incluso, en intervenciones bastante visibles y cuyo alcance supera ampliamente las fronteras del barrio, como fue el caso de la cancha sintética en Pereira, algunos comentarios de los vecinos aludían al hecho de que su calle no había sido pavimentada o que los procesos de titulación de su predio aún no se había resuelto.

Por último, un 72% de los hogares hace referencia a que el entorno social de su barrio mejoró en cuanto a convivencia y relaciones con la comunidad. Un 24% de los hogares considera que no se presentaron cambios, y 4% dice que éste empeoró; entre las razones de quienes señalaron estas dos últimas opciones se argumenta que hay presencia de pandillas, consumo de drogas, problemas de inseguridad, así como también hay quienes aseguran que todo siguió igual o que simplemente no hay problemas de convivencia en su comunidad, por lo que la ejecución de las obras finalmente no generó ningún cambio en el entorno social de su barrio.

2.2.5 Principales resultados y conclusiones

Los proyectos demostrativos del programa de Mejoramiento Integral de Barrios arrojan resultados positivos y aprendizajes para futuras implementaciones. Desde la experiencia de las UTEL, se reconoce la importancia de dar continuidad a este programa, por lo que los funcionarios de las unidades locales recomiendan replicar la experiencia de MIB en todo el país.

Respecto al **arreglo institucional** del Programa necesario para una política de Mejoramiento Integral de Barrios, la UTEN requiere mayor consolidación, con un equipo estable y con los perfiles necesarios para un oportuno acompañamiento a los municipios en el proceso, especialmente en temas técnicos y legales. En el caso de las UTEL, hubo dificultades con el personal a cargo de los proyectos demostrativos, debido a que no fueron equipos continuos, por los relevos en las administraciones municipales, que suelen tener lugar con los nuevos periodos de gobierno.

En cuanto a los **criterios de elegibilidad y priorización** de municipios y calificación y selección de barrios, se estiman adecuados para proyectos demostrativos; sin embargo, una política que busque responder a la precariedad urbana nacional deberá repensar estos criterios. En particular, quizás reduciendo el requisito sobre el tamaño de la población del municipio, que actualmente se fija como mayor a 100 mil habitantes.

Por otro lado, la figura de **encargo fiduciario** es adecuada, sobre todo en lo respecta a la transparencia en el manejo de los recursos. A pesar de las dificultades que tuvieron los municipios para administrar el encargo fiduciario, esta figura debe mantenerse.

Los estudios de **prefactibilidad** presentan los cronogramas donde se estiman los tiempos de duración de las actividades propuestas con base en las obras que se prevé ejecutar. No obstante, se percibe que no siempre en estos estudios se realizó una adecuada identificación y priorización de actividades o que se conocieran realmente tanto los recursos disponibles como los costos finales estimados para las obras.

Respecto a la metodología de **contratación**, tanto el CUE como las etapas separadas dieron resultados satisfactorios. Sin duda, tal como está concebido, un Contrato Único de Ejecución otorga mayor agilidad al proceso; no obstante, los proyectos llevados a cabo mediante etapas separadas fueron garantes de transparencia y más eficientes en cuanto a tiempos de ejecución de las obras y, mediante una buena gestión y a partir de lecciones aprendidas, se pueden intentar agilizar.

Los compromisos pactados en los **convenios interadministrativos** suscritos entre el MVCT y los municipios en el marco del Programa se han cumplido en términos generales, aunque no de manera oportuna. Frente a los tiempos de desarrollo, fueron procesos bastante extendidos: las entidades territoriales consultadas afirman haber tenido algún tipo de dificultad o demora en la ejecución de las obras.

En líneas generales, los objetivos de los proyectos se cumplieron y las **comunidades están satisfechas** (el 41% de los hogares encuestados considera que las obras y acciones del PMIB dio respuesta a sus necesidades, mientras el 67% manifiesta un alto nivel de satisfacción con el programa), aunque es importante prestar atención a un nivel nada despreciable de insatisfacción

con el programa (21% de los hogares encuestados). Este hallazgo está asociado a unas altas expectativas de las comunidades sobre las obras que se acometerían en sus barrios; expectativas creadas durante la fase de prefactibilidad. Frente a este aspecto, faltó realizar un adecuado manejo de las expectativas entre las comunidades y e información suficiente sobre el alcance del proyecto en las comunidades.

Esto sucede por dos factores fundamentales. El primero, la propia dificultad de estas actuaciones, ya que requieren de unos estudios exhaustivos y detallados, y de unas ejecuciones priorizadas de acuerdo a los recursos financieros disponibles, a lo que se suma los imprevistos cuando se están acometiendo las obras. Asimismo, el trabajo social con los beneficiarios conlleva un periodo de gestión bastante demandante. El segundo, los sucesivos cambios de administración y de actores en estos esquemas tan complejos y dilatados en el tiempo, en los que se requiere de mucha formación e información, no favorece a un correcto cumplimiento de plazos.

Los cuellos de botella identificados en la operación del programa obedecen a: (i) la gestión del personal a cargo en las UTEL, la administración del encargo fiduciario, proceso en el que se suelen dilatar las decisiones y acciones; (ii) la escasa información que tienen algunas administraciones locales sobre las condiciones de los barrios en infraestructura, zonas de riesgo, situación jurídica de los predios, catastro, etc., lo que se debe a falta de recursos y capacidad técnica; esto provocó que los imprevistos de obras como el alcantarillado generaran mayores tiempos y costos a las obras; y (iii) la falta de articulación entre “vistos buenos” de los involucrados; y (iv) los exigentes requisitos fijados por la banca multilateral en cuanto a los perfiles de oferentes e interventorías. De otra parte, la falta de articulación entre los ejecutores de los proyectos en los barrios y las empresas de servicios públicos pueden generar amenazas al proceso, pues si no existe coordinación, es posible que los esfuerzos y recursos del proyecto se vean afectados cuando estas empresas llegan a los barrios con obras posteriores.

Finalmente, no es clara la estrategia de acompañamiento posterior a la entrega de las obras por parte de las administraciones municipales, lo que puede afectar la sostenibilidad del Programa.

2.3 Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales

El Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales nace de la normativa expedida en la Ley 1001 de 2005, que ordena que las “[l]as entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001”. Para dar cumplimiento a la Ley, el Gobierno Nacional estableció un procedimiento para que las entidades públicas con bienes fiscales ocupados ilegalmente con VIS pudieran entregar los títulos a sus ocupantes con el acompañamiento jurídico, técnico y financiero del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Aunque, de acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa (MAVDT, 2010c) y otra documentación relacionada, la modalidad de titulación prevista en el programa financiado con los recursos del crédito BID 1951/OC-CO corresponde a **cesión a título gratuito**, en entrevista realizada al coordinador del Grupo de Titulación del Ministerio se precisó que una parte de esos recursos se destinó a la finalización del proceso de habilitación legal de títulos que se ejecutó

principalmente entre 2007 y 2008. De allí que entre los 359.321 hogares titulados en el marco del programa (hasta el primer semestre de 2013), se incluyan cerca de 69 mil correspondientes a la modalidad de habilitación legal de títulos.

En las secciones siguientes se presenta la descripción de aspectos claves del componente de Titulación de Predios Fiscales tales como la población a la cual va dirigido, el arreglo institucional con el que funciona y las fases o etapas en que se divide su operación o ciclo. También se incluyen algunas observaciones sobre el esquema institucional, el análisis de los procesos en que se identificaron cuellos de botella o dificultades y el examen de otras acciones relacionadas con el programa que fueron incluidas en las preguntas orientadoras o que se identificaron como críticas en el trabajo de campo adelantado en el marco de la evaluación.

Mientras que las descripciones están basadas en fuentes secundarias (en particular, el Reglamento Operativo del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial y otra documentación del Ministerio), los análisis se basan principalmente en la información recogida en campo a través de entrevistas a funcionarios del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio de Vivienda, el gerente del Programa de Titulación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAG), funcionarios de 59 alcaldías, 31 gobernaciones, 4 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), 2 oficinas de catastro descentralizado y 5 grupos focales con beneficiarios del programa²⁴. Algunos análisis se complementan con los resultados de la encuesta a hogares diseñada para la evaluación de impacto del programa, que también indagó por aspectos relacionados con los procesos, desde la perspectiva de los ocupantes.

2.3.1 Población objetivo

El programa de Titulación de Predios Fiscales está dirigido a formalizar la tenencia de predios de entidades estatales ocupados de manera ilegal con VIS en las zonas urbanas del país. De acuerdo con el MAVDT (2009c), en el país hay más de 1.100.000 ocupaciones ilegales en predios de propiedad de entidades públicas y el gobierno nacional se propuso titular 320 mil en desarrollo del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial para una vigencia inicial comprendida entre 2008 y 2012.

Para acceder al programa, los ocupantes deben cumplir los siguientes requisitos (MAVDT, 2009c; 2010c):

- Estar ocupando predios fiscales urbanos de carácter municipal, departamental o nacional
- La ocupación del predio debe ser previa al 30 de noviembre de 2001
- La ocupación debe corresponder a VIS, es decir, su valor debe ser inferior a 135 SMMLV
- Los predios no pueden estar destinados a salud o educación
- La ocupación no puede encontrarse en zona de riesgo, protección o desarrollo
- Los ocupantes no pueden ser propietarios de otros predios en el territorio nacional o estar beneficiados de subsidios estatales para adquisición de vivienda

²⁴ A pesar de la colaboración recibida por parte del Ministerio, las entrevistas obtenidas con funcionarios de la SNR (del área de informática) no resultaron muy provechosas y no fue posible establecer contacto con la coordinadora del Grupo de Gestión Jurídica de Registro de Instrumentos públicos, sugerida por el coordinador del Grupo de Titulación.

Además de las condiciones señaladas, los predios que se incluyen en el programa deben cumplir los siguientes requisitos (MAVDT, 2006):

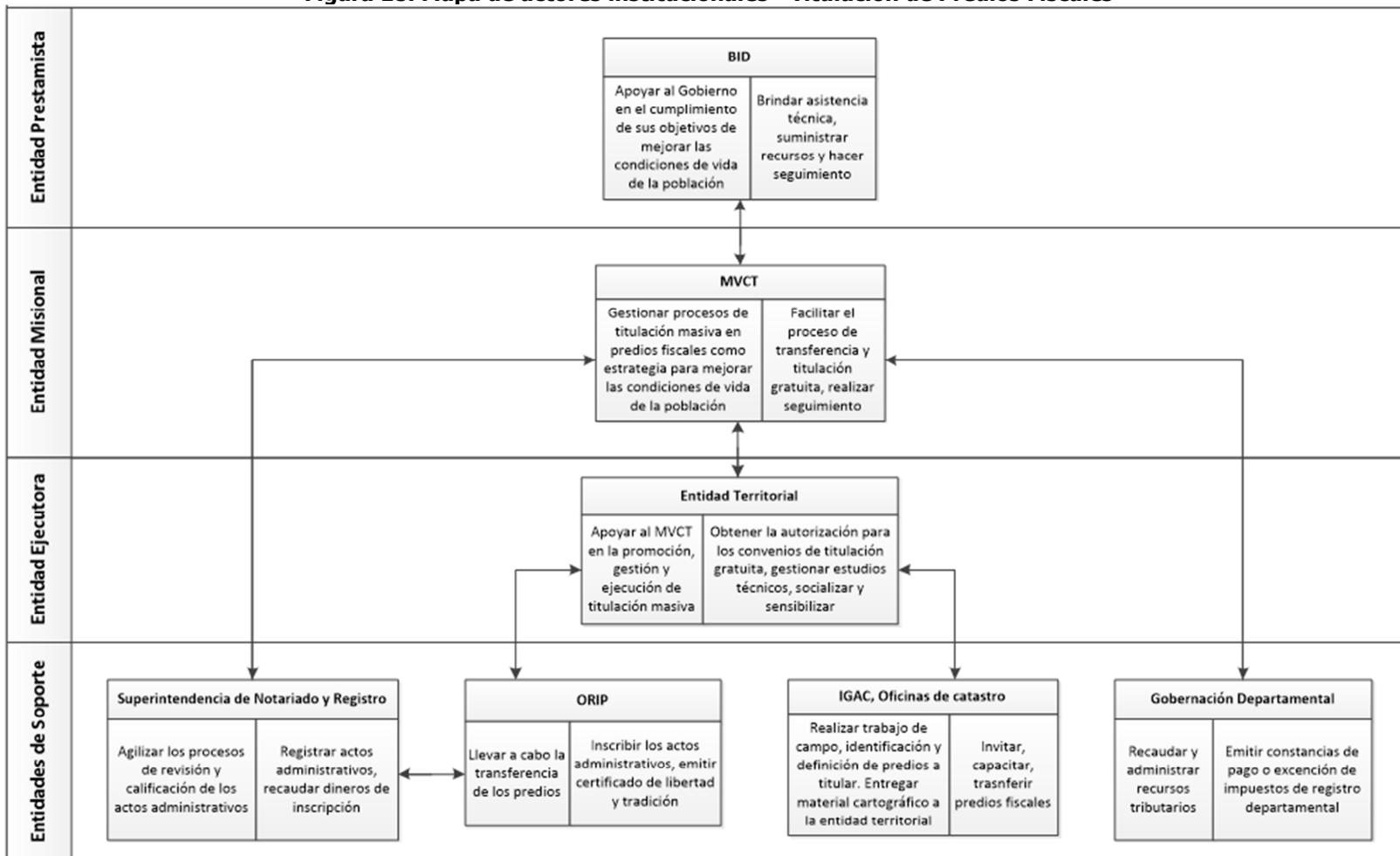
- Localización en un área destinada a uso residencial por el POT y no en zonas de afectación para la construcción de vías o de obras de infraestructura nacionales, departamentales, municipales o distritales.
- El asentamiento donde se ubica el predio debe estar legalizado urbanísticamente
- El predio debe estar saneado en su titularidad, libre de embargos, limitaciones al dominio o medidas cautelares que puedan afectarlo e inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

2.3.2 Arreglo institucional

Los actores del componente de Titulación de Predios Fiscales en el área estratégica son el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el BID, que buscan facilitar los procesos de transferencia y titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con vivienda de interés social. La primera es la entidad misional y la segunda la prestamista. A nivel funcional o misional, el Ministerio delega algunas de sus responsabilidades en el Viceministerio de Vivienda, y, en particular, en el Grupo de Titulación y Saneamiento Predial de la Dirección del Sistema Habitacional, el cual se articula permanentemente y durante todo el proceso con las entidades territoriales, a través de capacitación y acompañamiento, verificación del cumplimiento de requisitos y la transferencia de los predios.

Las entidades territoriales, como actores funcionales, son los ejecutores del proceso a nivel local y quienes interactúan directamente con la comunidad. En la medida en que trabajan bajo principios de planeación, deben gestionar las autorizaciones correspondientes para transferir mediante cesión gratuita los bienes inmuebles de su propiedad, gestionar la realización de estudios de riesgos de los predios y de otros estudios técnicos en materia catastral, fiscal y jurídica. La materialización de la titulación del predio está a cargo de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, entidad que registra la transferencia y emite los certificados de tradición y libertad.

Los estudios de títulos y predios se realizan con la ayuda de otros actores institucionales de soporte, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y las oficinas de catastro descentralizadas. En una primera etapa, esas entidades se encargan de suministrar la información disponible del municipio en materia catastral y geográfica, para participar, posteriormente, en el levantamiento en campo de la información de reconocimiento, identificación física y de ocupantes de los predios definidos por el Ministerio a través de la entidad territorial. Las Secretarías de Hacienda departamentales cumplen la función de expedir certificados o constancias de pago o exenciones de los impuestos de registro, mientras que la Superintendencia de Notariado y Registro recauda los dineros de los derechos de inscripción en las Oficinas y agiliza los procesos internos de revisión, evaluación y calificación de los actos administrativos. En la figura a continuación se presentan los actores principales de cada una de las etapas gruesas del programa y en la siguiente se incluye un mayor detalle de sus compromisos en el mismo.

Figura 18. Mapa de actores institucionales - Titulación de Predios Fiscales

Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.

A continuación se presenta una relación detallada de las funciones que cumplen las entidades participantes en el programa.

2.3.2.1 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

La unidad encargada por parte del MVCT del programa de Titulación de Predios Fiscales es la Dirección del Sistema Habitacional. Dentro de sus responsabilidades en el programa se encuentran (Decreto 3571 de 2011 y MAVDT, 2010c):

- Promover instrumentos normativos, procesos, procedimientos, instrumentos y estrategias para impulsar procesos de titulación de la propiedad en predios fiscales.
- Contratar profesionales con experiencia en procesos de titulación para la asesoría, capacitación y acompañamiento a los funcionarios de las entidades del orden nacional, distrital o municipal en el desarrollo de los programas de titulación, lo mismo que efectuar el seguimiento y control de los procesos tanto por las entidades como por el MVCT
- Adelantar el pre inventario de inmuebles de los municipios para optimizar recursos por año y conformar un universo base de trabajo
- Capacitar al personal participante por parte de los municipios en aspectos técnicos, jurídicos y sociales
- Depurar información de los municipios para solicitar al IGAC el desarrollo de los trabajos de campo
- Consolidar la información resultante de los trabajos del IGAC y emitir listados finales de beneficiarios
- Adelantar gestiones ante las asambleas departamentales para lograr la exoneración, reducción o aplicación como subsidio de los costos correspondientes al pago de la boleta fiscal o derechos de rentas departamentales
- Suscribir convenio interadministrativo con los departamentos, para efectuar el pago de la boleta fiscal o derechos de rentas departamentales, y garantizar la agilidad en los procesos de emisión de las constancias de exención o de pago
- En donde no se logre la exención del pago de la boleta fiscal o impuesto de rentas departamental, asumir su pago

2.3.2.2 Entidades públicas de orden nacional o territorial

Aunque el reglamento operativo del Programa reitera la participación de “la Entidad” en los procesos de titulación (MAVDT, 2010c), en la práctica su ejecución recae en la gran mayoría de casos en las alcaldías. Su función principal en el programa es promover, gestionar y participar en la ejecución de proyectos de titulación de predios fiscales de su propiedad que se encuentren ocupados ilegalmente con VIS. Dentro de sus obligaciones se encuentran (MAVDT, 2006; 2010c):

- Adelantar gestiones para la suscripción de convenios interadministrativos o contratos con otras entidades
- Adelantar gestiones para la autorización de transferencia mediante cesión gratuita de los bienes inmuebles de su propiedad
- Desarrollar el diagnóstico técnico y jurídico de los predios objeto de la titulación

- Identificar y estudiar los títulos de los predios
- Adelantar estudio de riesgos, e identificar las zonas de desarrollo progresivo
- Adelantar labores de sensibilización y socialización del programa
- Suministrar la información de los estudios de títulos y riesgos, e informar sobre el avance de la socialización
- Hacer públicos los mecanismos que dispongan las normas del edicto de emplazamiento
- Elaborar los actos administrativos de transferencia de todos y cada uno de los predios titulados
- Notificar los actos administrativos de transferencia y resolver los recursos que se presenten
- Una vez notificados y emitidas las constancias de ejecutoria, informar al MVCT el listado de los inmuebles que se registrarán para efectuar el pago de los impuestos respectivos

2.3.2.3 Instituto Geográfico Agustín Codazzi

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, es la entidad responsable de la producción del mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; la elaboración del catastro nacional de la propiedad inmueble; la realización del inventario de las características de los suelos; el desarrollo de investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; la capacitación y formación de profesionales en tecnologías de información geográfica; la coordinación de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) (<http://www.igac.gov.co>). Además de fijar las normas técnicas catastrales, el IGAC realiza vigilancia y asesoría a las demás autoridades catastrales del país.

En el marco del programa, sus responsabilidades son las siguientes (MAVDT, 2010c; MVCT-IGAC, 2011).

- Disponer del equipo de coordinación, operación y reconocimiento en campo
- Suministrar al Ministerio los planos de conjunto de cada municipio con los predios fiscales inventariados
- Realizar actividades de reconocimiento, identificación física y de ocupantes de los predios solicitados (conservación dinámica)
- Identificar en los planos de conjunto los predios beneficiarios
- Realizar los avalúos requeridos
- Suministrar registros catastrales actualizados y avalúos para la calificación de VIS al MVCT
- Expedir los certificados planos catastrales en concordancia con los avalúos VIS entregados

2.3.2.4 Superintendencia de Notariado y Registro

Su Misión general es garantizar la seguridad jurídica y la administración del servicio público registral inmobiliario y de la actividad notarial mediante la orientación, inspección, vigilancia y control²⁵. Dentro de sus funciones en el programa de Titulación de Predios Fiscales se encuentran (Ley 1579 de 2012; MAVDT, 2010c):

- Recaudar los dineros correspondientes al impuesto por la inscripción en el registro de las resoluciones de transferencia de dominio

²⁵ <https://www.supernotariado.gov.co/>

- A través de las ORIP, inscribir el acto administrativo de la cesión en folios de matrícula inmobiliaria
- A través de las ORIP expedir certificados de tradición y libertad de los predios
- Agilizar los procesos internos de revisión, evaluación y calificación de los actos administrativos, y disponer del personal requerido para cumplir con las metas previstas en el contrato interadministrativo con el MVCT
- A través de las ORIP, suministrar a las autoridades catastrales los documentos o títulos relativos a mutaciones o modificaciones de la descripción física de inmuebles los 10 primeros días de cada mes

2.3.2.5 Gobernaciones

A través de las Secretarías de Hacienda Departamental, tienen los siguientes compromisos en el Programa (MAVDT, 2010c):

- Recaudar los dineros correspondientes a la boleta fiscal o rentas departamentales y emitir las constancias de pago respectivos
- Agilizar los procesos internos de trámite y expedición de los documentos de constancia de pago o exención de esos impuestos

Para la ejecución del Programa, el Ministerio suscribe convenios con los cuatro actores básicos señalados en el arreglo institucional: i) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para el reconocimiento e identificación de los predios y sus ocupantes, la elaboración de los avalúos y la entrega del material cartográfico correspondiente; ii) la Superintendencia de Notariado y Registro, para el recaudo de los derechos de inscripción de las resoluciones de transferencia de dominio, la inscripción en los folios y la expedición de los certificados de tradición y libertad; iii) los departamentos, para el recaudo de los impuestos de registro y la emisión de las constancias de pago o para el trámite de la exención; iv) los municipios, para la identificación y estudio de títulos, la socialización del programa, y la elaboración y notificación de los actos administrativos de transferencia de los predios, entre otros.

2.3.2.6 Observaciones sobre el arreglo institucional

En términos generales, puede considerarse que el arreglo institucional concebido para el desarrollo de las operaciones del programa es eficiente porque le permite al Ministerio ejecutarlo mediante la firma de convenios con dos entidades nacionales (la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC), cada una a cargo del manejo de los recursos recibidos y de la coordinación de sus correspondientes regionales o seccionales, y con entidades territoriales que se encargan de la ejecución de sus componentes técnico y jurídico, sin tener que responder por el manejo de los dineros. A la participación de esas entidades se agrega la de más de 20 departamentos que recaudan el impuesto de registro de los predios titulados o han tramitado su exención.

Aunque el esquema se percibe como eficiente, la estructura institucional que tienen tanto el IGAC como la SNR dificulta el desarrollo uniforme de los procesos en los cuales esas entidades participan a través de sus ORIP, en el caso de la SNR, y de las seccionales, en el del IGAC. A partir de las entrevistas en las entidades territoriales se evidencia que los criterios y la calidad con que trabajan

las sedes locales de esas dos entidades no son homogéneos a lo largo del país, lo que ocasiona dificultades en los procesos y afecta la calidad de algunos de sus productos. Eso se explica, en parte, por el tamaño que tienen las dos entidades y la consecuente dificultad de coordinar y supervisar a sus equipos locales. En el caso particular de la SNR, los informes de avance del programa habían venido señalado el grado de desarticulación de las ORIP frente a las directrices dispuestas por la SNR (MVCT, 2012b).

En cuanto a las alcaldías, que son las que asumen la ejecución de los componentes técnico y jurídico del programa, su participación se afecta por los cambios en las administraciones municipales y las decisiones de tipo político que promueven una alta rotación de los funcionarios o equipos responsables. El trabajo de campo permitió detectar, también, diferencias importantes en términos de recursos, capacidades y problemáticas de las entidades territoriales alrededor de la actualización catastral y de la tenencia ilegal de predios, lo que hace que las necesidades y resultados en materia de titulación sean heterogéneos.

La heterogeneidad en las realidades y necesidades municipales se evidencia en datos como los siguientes: mientras que municipios como Barrancabermeja han logrado titular el 95% de sus predios, en algunos como Aracataca se señala que el 75% de la zona urbana está por titular, mientras que en Puerto Inírida se afirma que sólo el 40% de la zona urbana corresponde a predios ocupados legalmente.

También ha sido heterogéneo el manejo del programa en las alcaldías. De las 31 que respondieron las preguntas relacionadas con el tema de recursos, solamente el 33% cuenta con un equipo exclusivo para la titulación de predios fiscales; el resto opera con el personal disponible en las unidades u oficinas de planeación o vivienda. Independientemente de contar con equipo exclusivo o no, el 50% opera con un máximo de 3 personas, y únicamente el 25% tiene un equipo superior a 6 personas. Debido a restricciones en la ampliación de su planta de trabajo, en municipios pequeños el modelo opera teniendo en cuenta las directrices y el acompañamiento del Ministerio.

Con respecto a las gobernaciones, el trabajo de campo permitió establecer un elevado desconocimiento del programa en las Secretarías encargadas de los temas de planeación, vivienda o titulación. La mayoría no hace acompañamiento o seguimiento a los municipios participantes. Sin embargo, se identificó el interés de algunas de ellas por conocer el programa y tener una participación activa. Dadas las limitaciones de capacidades y recursos en municipios de las categorías 5 y 6, el acompañamiento que las gobernaciones podrían prestarles (por ejemplo en aspectos jurídicos) sería importante.

2.3.2.7 Apropiación del programa en las entidades territoriales

Este apartado contiene la evaluación de la **apropiación del programa** por parte de las entidades territoriales, en respuesta a una de las preguntas orientadoras de la consultoría. Esa evaluación se realizó con base en el análisis de tres elementos: i) el grado de conocimiento que tienen las entidades territoriales sobre el programa, ii) su valoración del mismo, y iii) la realización de acciones complementarias en materia de titulación.

Como se deriva de los análisis previos, la información recopilada en el desarrollo de la evaluación revela que el grado de apropiación del programa difiere de manera importante entre las alcaldías y las gobernaciones, debido a la participación más activa que tienen las primeras.

En el caso de las gobernaciones, en particular en las Secretarías relacionadas con los temas de vivienda o titulación, el nivel de conocimiento del programa es, como ya se señaló, reducido, lo que impide pensar en la existencia de una apropiación. Ese desconocimiento es especialmente alto en la región Pacífica: en 3 de las 4 gobernaciones de esa región no pudo aplicarse el instrumento diseñado para las gobernaciones, debido al desconocimiento del tema entre los funcionarios consultados; sólo en el departamento del Valle se obtuvo información.

En cuanto a las gobernaciones que respondieron el formulario, sólo 2 afirman haber firmado convenios con el Ministerio para la ejecución del programa en algunos de sus municipios. Entre las demás, es frecuente que se desconozca si las administraciones anteriores adelantaron convenios para ejecutarlo o para recaudar el impuesto departamental o tramitar su exención. A ese respecto, resulta claro que en los empalmes que se realizan en los cambios de administración, no queda documentación de los programas adelantados y que, en caso de que esa documentación exista, las administraciones entrantes no la revisan o conocen. Pese al desconocimiento del programa y de los convenios realizados por las gobernaciones anteriores, los funcionarios reclaman información sobre los programas nacionales existentes para poder participar. De hecho, afirman que su baja participación no es por falta de voluntad sino porque no los han requerido.

En contraste con los funcionarios de las gobernaciones que no conocen el programa, entre las 8 que respondieron la pregunta relacionada con la calificación dada a su nivel de conocimiento se obtuvo un promedio de 4.5. De manera similar, el nivel de valoración de esas entidades frente al programa y, en general, frente a las estrategias de titulación que se adelantan en el país es elevado (promedio de 4.6 entre las 8 que respondieron la pregunta) y se refleja en testimonios como el siguiente: "Es un programa excelente porque permite que las personas que no tienen los recursos para legalizar sus predios lo puedan hacer, lo cual les genera una mayor estabilidad emocional y económica a la vez" (Secretaría de Vivienda Departamental de Arauca).

Debido a su más activa participación en los procesos de titulación, en el caso de las alcaldías el nivel de conocimiento del programa es mayor. Frente a la calificación que los funcionarios consultados debían darle a conocimiento, se obtuvo un promedio de 3.8 en una escala de 1 a 5. Sin embargo, también en los municipios se evidencia desconocimiento de las acciones adelantadas por las administraciones anteriores. Por ejemplo, en Guamo y Lloró, cuyas alcaldías firmaron convenio con el Ministerio para ejecutar el programa, las administraciones actuales afirman no conocerlo.

Acercas de la valoración del programa por parte de los funcionarios entrevistados en los municipios, se obtuvo un promedio de 4.2. Entre las razones por las cuales se considera importante, la más frecuente (señalada en la mitad de los casos) es que ayuda a la formalización, la ordenación del territorio y la generación de nuevos propietarios.

Son pocas las alcaldías que no valoran las estrategias de titulación por considerarlas innecesarias o inoperantes. Entre ellas pueden señalarse a Tunja, donde no se ha visto la necesidad de implementar el programa; Villavicencio, donde se considera inoperante; y Los Palmitos, donde se

afirma que no funciona debido a factores culturales de la población y al poco interés de la administración.

El último indicador de la apropiación del programa por parte de las entidades territoriales se refiere al desarrollo de programas propios de titulación. Al respecto, cerca de la mitad de las 40 alcaldías que respondieron, afirman adelantar programas de titulación en sus municipios complementarios al nacional. Algunas los venían realizando antes del programa nacional y otras comenzaron después, pero la información recopilada no permite hacer la distinción.

Con base en los análisis previos es posible señalar que en las alcaldías hay un grado aceptable de apropiación del programa, que se trunca por los cambios de las administraciones municipales.

2.3.3 Procesos

A continuación se presenta la descripción de cada una de las etapas del ciclo del programa de Titulación de Predios Fiscales, seguida por un análisis de las operaciones.

2.3.3.1 El ciclo del programa de Titulación de Predios Fiscales

El ciclo del programa de Titulación de Predios Fiscales comprende cuatro etapas: i) actividades previas a la firma del convenio; ii) identificación, iii) trabajo de campo y selección de beneficiarios iv) transferencia y registro. A continuación se presenta una descripción de cada etapa, basada en el Reglamento Operativo del Programa (MAVDT, 2010c).

2.3.3.1.1 Actividades previas a la firma del convenio

Dentro de los insumos más importantes para dar inicio al proceso se encuentra el preinventario con el que cuenta el Ministerio, el cual debe ser alimentado por las diferentes entidades de orden nacional, departamental y municipal en cuanto a los bienes inmuebles con los que cuentan. A partir de esta información y de los criterios de priorización definidos por el Ministerio, la Dirección del Sistema Habitacional es la responsable de invitar a los municipios priorizados para que participen en el programa. En esa invitación les informa sobre los requisitos y les envía el preinventario de predios, para que en un plazo máximo de dos meses manifiesten por escrito su intención de participar y obtengan la autorización de los concejos municipales para la celebración de contratos y convenios y la facultad de realizar cesión de predios fiscales a título gratuito a los hogares que cumplan con los requisitos. Cuando la Dirección del Sistema Habitacional recibe la respuesta sobre la intención del municipio de participar en el programa, acompañada de las autorizaciones y demás documentación de soporte, se procede a revisar y aprobar, y se elabora un modelo de convenio interadministrativo que deberá contener procedimientos, metas, responsabilidades y las áreas a incluir dentro del proceso. Después se envía el modelo de convenio a las entidades territoriales, que cuentan con un mes para revisarlo, firmarlo y devolverlo al Ministerio para su firma. Luego se devuelve la copia del convenio y se envía el acta de iniciación.

2.3.3.1.2 Identificación

Para dar inicio formal al proceso, la Dirección del Sistema Habitacional debe apoyar a las entidades a través de la capacitación, talleres y acompañamiento. Paralelo a la capacitación, la entidad territorial debe realizar un diagnóstico a partir de la revisión del preinventario proporcionado por el Ministerio con las áreas que serán incluidas en el programa de titulación y las respuestas a las inquietudes planteadas en los formatos respectivos. Después, con base en información de las oficinas de registro de instrumentos públicos, las notarías, oficinas de planeación y otras dependencias, la entidad debe realizar el *estudio de títulos* que consiste en evaluar la tradición histórica del predio, identificar sus matrículas y definir sus límites y linderos. Complementariamente, con información de las curadurías y las oficinas de planeación, la entidad debe realizar un *estudio de la situación de los predios* para verificar si las áreas susceptibles de inclusión en el programa cumplen la reglamentación establecida en las herramientas de ordenamiento territorial e identificar afectaciones por alto riesgo o protección, usos distintos a vivienda o condicionantes futuros de los predios. Una vez consolidada esta información, se realiza el protocolo de revisión, donde se cruza la información con otras fuentes y, de acuerdo al cumplimiento de los requisitos, se emite un listado de predios seleccionados y se firma un acta de aceptación de predios, que es enviado al IGAC para que realice el trabajo de campo.

2.3.3.1.3 Trabajo de campo y selección de beneficiarios

Para iniciar el trabajo de campo, cuyo tiempo de ejecución se estima entre 6 y 9 meses, se requiere de la gestión previa por parte de la entidad territorial de actividades de socialización en las que se le informe a la comunidad sobre el programa, sus beneficios, requisitos y procesos. El informe de socialización debe ser enviado a la DSH. Con la comunidad informada, el IGAC debe disponer de un equipo idóneo para que inicie la identificación física de los predios, para lo cual se revisa la zona, realiza verificación física de los terrenos y verifica y actualiza información de los ocupantes, identifica mutaciones y linderos, actualiza la información que lo precise, realiza avalúo catastral y emite certificado plano. Esta información es enviada al Ministerio, que se encarga de alimentar el sistema de información y cruzarlo, para obtener el listado final de los beneficiarios, además de las causales de rechazo. Los listados finales se envían a la entidad territorial, que debe notificar a la comunidad, la cual cuenta con cinco días para presentar recursos de reposición.

2.3.3.1.4 Transferencia y registro

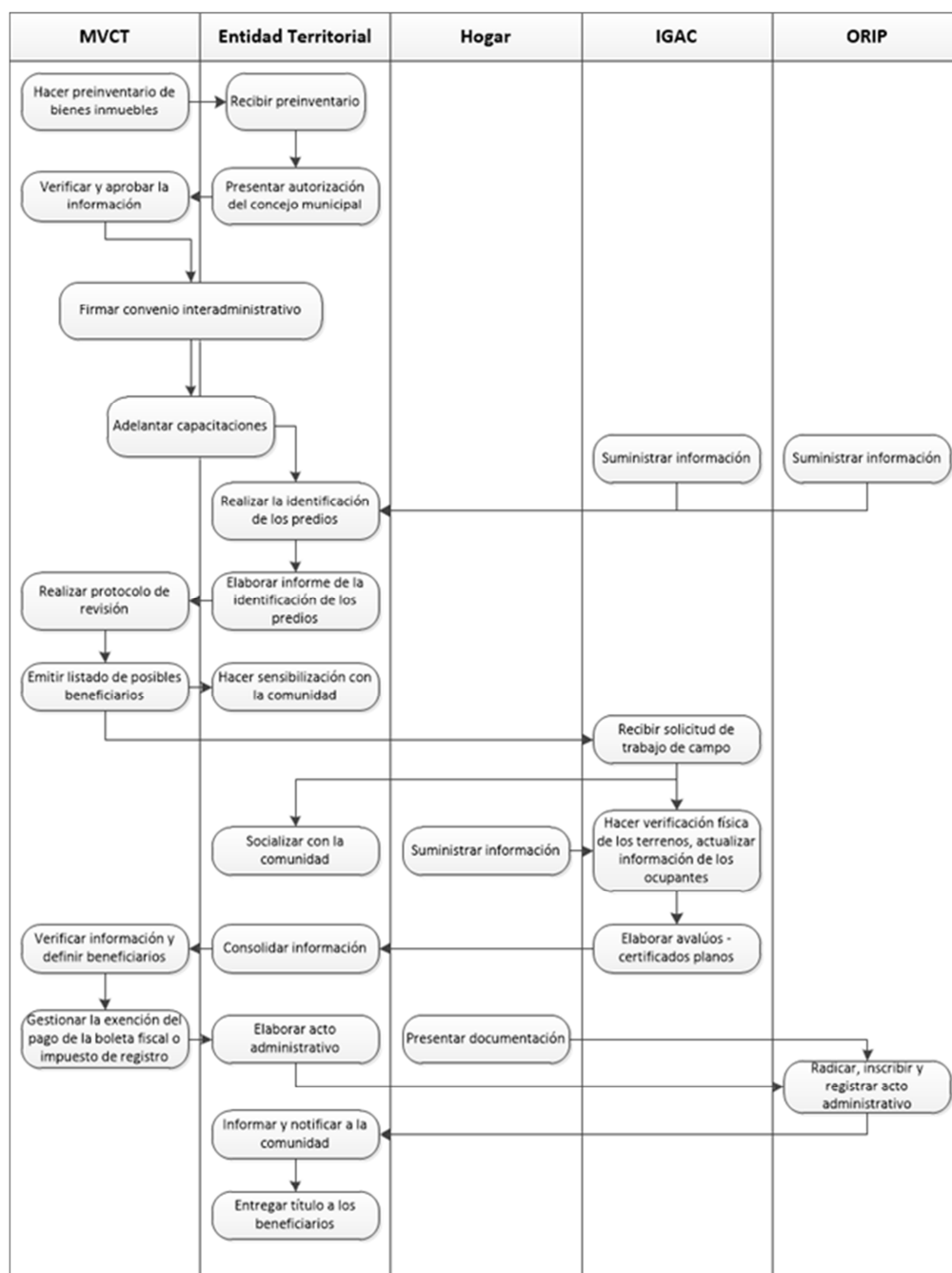
Después de realizar ajustes en caso de que se requieran, con el listado final de beneficiarios se elabora la resolución administrativa, se notifica y el Ministerio procede a gestionar la boleta fiscal, derecho de renta o impuestos o solicita el certificado de exención. Se envía la resolución a la Superintendencia de Notariado y Registro, que redirecciona los listados a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes teniendo en cuenta los pagos realizados bajo el convenio con la entidad.

La entidad territorial envía y radica los documentos correspondientes en la ORIP. Posteriormente los documentos son calificados, es decir se verifica que cumplan con los requisitos de ley para acceder al registro. Si cumple con todos los requerimientos, se inscribe, indicando la procedencia inmediata del dominio o del derecho real respectivo, la matrícula inmobiliaria o los datos de su

registro, entre otros. Luego se emite la constancia de inscripción así como el certificado de libertad y tradición. Los documentos son enviados a la entidad territorial y se entrega el título a los beneficiarios.

En la figura siguiente se presenta el flujo de las operaciones del programa.

Figura 19. Diagrama de flujo del programa TPF



Fuente: CRECE con base en MAVDT (2010b).

2.3.3.2 Análisis de las operaciones

Este apartado contiene el análisis de los procesos del Programa de Titulación de Predios Fiscales con base en la información recopilada en el trabajo de campo adelantado en el desarrollo de la evaluación. Inicialmente se presenta una síntesis de los tiempos de los procesos, luego la identificación de los principales cuellos de botella y dificultades en la operación, la evaluación de las etapas en las que se presentan esos cuellos y dificultades, y el examen de los sistemas de información a partir de las preguntas orientadoras respectivas. Al final se incluye un análisis de actividades que, aunque no son parte del ciclo del programa, se incluyeron en las preguntas orientadoras de la evaluación o se identificaron como críticas en el desarrollo de la consultoría.

2.3.3.2.1 Tiempos de los procesos

El Reglamento Operativo del Programa (MAVDT, 2010c) propone un esquema procedimental cuya duración es de doce meses, que pueden ser prorrogables con tiempos máximos establecidos para el diagnóstico de dos meses, sensibilización de un mes y trabajo de campo entre seis y nueve meses. Con base en la información recopilada en campo, a partir de las 24 entidades territoriales que respondieron algunas de las preguntas sobre tiempos, se estima que la duración media del proceso es de 381,1 días. Dado que la participación de las gobernaciones en el programa ha sido limitada, y que las que contestaron plantearon situaciones con particularidades especiales, como, por ejemplo, el cambio de resoluciones en 7 ocasiones durante tres años, los tiempos se estimaron únicamente con la información de las alcaldías, teniendo en cuenta la duración total que suministraron otros 3 municipios.

Cuadro 38. Tiempos de los procesos (número de días)

Actividad	Tiempos máximos	Tiempos mínimos	Tiempos promedio
Identificación	365	10	95,2
Revisión por parte del MVCT de los informes enviados por la alcaldía	180	1	52,9
Etapas de sensibilización (primera parte de la socialización)	180	4	62,7
Trabajo de campo	225	2	88,7
Subsanación de inconsistencias por parte de la alcaldía en caso de que se presentaran	180	15	51,4
Desde el envío de la información de trabajo de campo hasta la definición de los predios y ocupantes beneficiarios	240	10	88,5
Desde la definición de los predios y ocupantes beneficiarios hasta la expedición de la resolución administrativa de transferencia	720	1	128,7
Desde la expedición de la resolución administrativa hasta el acto de entrega de los títulos a los beneficiarios	175	7	41,3

Fuente: CRECE. Entrevistas en entidades territoriales.

A ese respecto, la auditoría recomendó evaluar el tiempo de los convenios con las entidades territoriales, que actualmente es de un año (PricewaterhouseCoopers, 2012).

2.3.3.2.2 Principales cuellos de botella y dificultades

A partir de la información recopilada mediante las entrevistas a entidades territoriales, otros actores institucionales y hogares beneficiarios, es posible identificar los principales cuellos de botella y

actividades críticas del programa, así como los aspectos que en mayor medida limitan el desarrollo y calidad de los procesos.

Posiblemente el aspecto crítico más reiterado en las entrevistas institucionales tiene que ver con la **calidad de la información del IGAC**. Esa calidad se refiere tanto a los insumos que provee esa entidad para el diagnóstico e identificación de los predios, como a los productos entregados en el marco del trabajo de campo realizado en desarrollo del programa. Entre las dificultades señaladas por las entidades territoriales en esos procesos, la mención a esa calidad tuvo un peso del 39% en la fase de identificación y del 29% en la del trabajo de campo. La deficiente calidad de la información del IGAC constituye un cuello de botella del programa en la medida en que dificulta el desarrollo de la etapa de identificación de predios, genera productos con errores en la etapa de trabajo de campo, encarece y demora los procesos.

El segundo cuello de botella del programa se relaciona con un proceso transversal, la **gestión de personal competente y capacitado** en las entidades territoriales para desarrollar programas y procesos en el mediano y largo plazos. La identificación de esa gestión como un cuello de botella se asocia con el hecho de que una deficiente calificación de los funcionarios locales para adelantar los compromisos de las entidades territoriales, así como su elevada rotación, ocasionan demoras en los procesos, aumento de costos y reducción de las posibilidades de apropiación del programa por parte de los beneficiarios.

Aparte de los cuellos de botella señalados, uno de los problemas identificados en aquellos municipios que tenían convenios vigentes con el Ministerio tuvo que ver con el **registro de los actos administrativos** como consecuencia del vencimiento del convenio entre la SNR y el Ministerio a finales de 2012. La dificultad está relacionada con el cobro de los derechos de registro y de otros cargos, que tuvo un peso del 32% entre los problemas registrados con las ORIP.

Finalmente, a partir de la encuesta a hogares y de testimonios recopilados en los grupos focales y algunas de las entrevistas, es posible identificar serias fallas en las actividades de **sensibilización y socialización** del programa a los ocupantes de los predios objeto de la titulación y, en general, en los mecanismos de comunicación de los avances del proceso desde las entidades territoriales hacia los beneficiarios, potenciales y efectivos. A ese respecto resulta evidente que una cantidad importante de hogares no recibe información clara y oportuna sobre su estado en el proceso de titulación ni sobre las ventajas de la formalización de la tenencia, de modo que tengan una mejor disposición para participar y asumir los costos que se derivan de esa formalización.

A continuación se realiza un análisis más detallado de los cuellos de botella y las actividades críticas identificadas en la ejecución del programa que busca facilitar la formulación de recomendaciones para agilizar los procesos y mejorar la calidad de algunos productos. Dentro de esas actividades se incluye una que, aunque no fue identificada como crítica a partir de la información primaria recolectada en el desarrollo de la evaluación, había sido incluida entre los problemas para la ejecución del componente de titulación en algunos de los informes de avance del programa (ver, por ejemplo, MVCT, 2012b). Tal es el caso de la **autorización que deben dar los concejos municipales** para que los acaldes participen en el programa, lo que incluye la celebración de convenios interadministrativos y la cesión a título gratuito de los predios del municipio.

Además de esa actividad se incluyen:

- *La gestión de personal competente y capacitado en las entidades territoriales para la ejecución del programa.* A ese respecto los análisis incluirán temas relacionados con las *percepciones* acerca de las competencias que tienen los funcionarios para adelantar los compromisos previstos en desarrollo del programa, las *percepciones* sobre la suficiencia (*en número*) de esos funcionarios, las opiniones acerca de la capacitación y el acompañamiento recibidos en las entidades territoriales por parte del Ministerio y los mecanismos utilizados para enfrentar la pérdida en los esfuerzos de capacitación generada por la alta rotación de funcionarios
- *El proceso de estudio de los títulos y de la situación de los predios,* en la medida en que constituye el punto de partida para la ejecución del programa y que las dificultades al respecto –evidentes en campo– tienden a alargar el proceso y a impedir que las etapas siguientes se efectúen con mayor agilidad y mejor calidad. Dentro de esa actividad se hará mención a las actividades de saneamiento por parte de los municipios, por constituirse en facilitadoras del desarrollo de la etapa de identificación
- *Las actividades de socialización y sensibilización* del programa a los beneficiarios (potenciales y efectivos) por parte de las entidades territoriales, debido al desconocimiento que tienen los hogares frente a sus estados en el proceso y a la evidente desinformación que se presenta sobre sus avances
- *El desarrollo del trabajo de campo a cargo del IGAC,* debido a los inconvenientes que se presentan al respecto y que tienen efecto tanto en la calidad de los productos entregados como en los costos asociados a su desarrollo
- *Los procesos de transferencia y registro,* con énfasis en los cobros que se están cargando en algunas de las ORIP y en algunos manejos anormales que se están haciendo en la entrega de los títulos a los beneficiarios

2.3.3.2.3 Autorización del Concejo

Acerca de si esta actividad constituye, o no, un cuello de botella para el desarrollo del programa, la evidencia recolectada en el desarrollo de la evaluación no es contundente. Sin embargo, el tema se analiza de manera separada por estar incluido en una de las preguntas orientadoras de la evaluación.

La información recopilada a través de las entrevistas a las entidades territoriales sugiere que esa actividad no es problemática. De las 30 entidades que respondieron a la pregunta sobre la autorización por parte de los concejos a los alcaldes para la titulación gratuita, el 90.3% indicó que fue posible obtenerla, y sólo el 10% señaló problemas al inicio. En el caso de Buenaventura, el inconveniente mencionado en campo se derivó de dificultades para que los concejales entendieran que el programa era conveniente para el municipio y que no requería cofinanciación local; en Neiva y Cubarral se debió a problemas políticos con los alcaldes. En San José del Guaviare la dificultad tiene que ver con que la autorización del Concejo debe obtenerse anualmente, ya que no lograron que se otorgara para los 4 años de la administración.

Sin embargo, en algunos informes de avance del programa se mencionan “dificultades para conferir las facultades por parte de los Concejos a los Alcaldes para ceder gratuitamente bienes

municipales” (MVCT, 2012b), pero también se califica como un problema “menor”. Por su parte, uno de los funcionarios del Ministerio entrevistados señala como principales problemas al respecto las demoras en la obtención de la autorización (hasta 2 años, en algunos municipios) o su otorgamiento por solamente un par de meses, tiempo que resulta insuficiente para completar el proceso, por lo cual es necesario realizar varias prórrogas. En varios municipios es común que, cuando el partido mayoritario en el Concejo no es el mismo del alcalde, no se respalden los programas de este último y, por tanto, no se hagan las autorizaciones que permitan ejecutarlos. El caso de Buenaventura, también señalado en el trabajo en las entidades territoriales, parece haber sido uno de los más críticos al respecto.

Finalmente, en los informes de auditoría se cuestiona el cumplimiento de ese requisito dentro del ciclo del proyecto, porque algunos municipios no lo están presentando antes de la firma del convenio sino después (PricewaterhouseCoopers, 2012).

2.3.3.2.4 Gestión de personal competente y capacitado en las entidades territoriales para la ejecución del programa

De acuerdo con las opiniones recibidas por funcionarios del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio, el trabajo con las entidades territoriales se dificulta por dos situaciones: (i) la alta rotación de los funcionarios, incluso dentro de una misma administración y (ii) los problemas de formación de algunos funcionarios, que les impiden una adecuada comprensión de los aspectos que se requieren para adelantar el trabajo en los municipios. Sobre este último tema, hay que señalar que el programa tiene un alto componente jurídico, que requiere de conocimientos específicos para dar manejo a las particularidades de los predios fiscales, las formas de obtención y su cesión.

Aunque los funcionarios de las entidades territoriales son conscientes de que la alta rotación y la falta de empalmes entre las administraciones dificultan los procesos, la percepción sobre la suficiencia de sus capacidades para llevar a cabo sus compromisos en el marco del programa es más favorable en comparación con el Ministerio: el 79% de quienes respondieron esa pregunta considera que cuenta con esas capacidades, el 12% señala que las tiene parcialmente y sólo el 8% afirma no tenerlas. Algunos consideran que manejan adecuadamente la parte técnica, pero admiten tener dificultades con el aspecto legal, que es donde, según su experiencia, se presenta la mayor rotación de funcionarios. Varios de quienes manifiestan tener capacidades suficientes para adelantar su trabajo, señalan que es producto de la capacitación recibida por parte del Ministerio.

Acerca de esa capacitación, la información recopilada arroja resultados contradictorios. Cuando se les pide a los funcionarios de las entidades territoriales que la califiquen en una escala de 1 a 5, se obtiene un promedio de 4.3 en las alcaldías. Sin embargo, dentro de las recomendaciones que plantean esos mismos funcionarios, el 51% menciona el fortalecimiento de las capacitaciones y un mayor acompañamiento.

Con respecto al tema, algunos municipios (Los Palmitos, Lloró, Quibdó, Anserma y Apartadó) afirman no haber recibido capacitación por parte del Ministerio, lo que en algunos casos puede atribuirse a que la capacitación se recibió en la administración anterior. De esas entidades, solamente Apartadó no firmó convenio para ejecutar el programa, pero estaba incluido entre los

municipios cubiertos por el convenio celebrado con Antioquia. Otro número de entidades territoriales, mucho más elevado (Villavicencio, Acacías, Barrancabermeja, Bucaramanga, Aracataca, Corozal, Los Patios, Mitú, Buenaventura, Cali, Medellín, Pitalito, Pereira, Santuario, Leticia, Arauca y San José del Guaviare), afirma haber recibido la capacitación y la consideran excelente y de vital importancia para sus mejorar sus competencias. Por otro lado, en Leticia y Corozal afirman que tuvieron un importante acompañamiento en los inicios del programa, pero que éste se fue reduciendo con el paso del tiempo. Los municipios de Chinú y Sincelejo recibieron capacitación, pero manifiestan que no llenó sus expectativas, porque el tema es complejo y no se alcanza a entender en una jornada de tres (3) horas. En el resto de municipios no se respondió la pregunta, en la medida en que sus funcionarios no se encuentran en la carrera administrativa, son de prestación de servicios o presentan movilidades en sus cargos de acuerdo a los gobiernos de turno.

Como se observa, en algunos municipios se señala que las capacitaciones no son suficientemente detalladas y que en las jornadas no se analizan aspectos o problemas puntuales de los procesos. Consistentemente con las opiniones recibidas en Leticia y Corozal, el Ministerio ha precisado que en el primer año de ejecución del programa se realizaron sesiones de capacitación de dos días a los entes territoriales, en las que se explicaban detalladamente los orígenes jurídicos de los términos utilizados en la titulación. Sin embargo, las jornadas en los años posteriores se redujeron a un solo día porque, dada la complejidad del tema, los entes territoriales no mostraban mucho interés en los detalles. De allí que hubieran resuelto ajustar las capacitaciones para presentar casos prácticos encontrados en las entidades territoriales.

En cuanto a la pregunta orientadora de la evaluación relacionada con las acciones realizadas por las entidades territoriales para que la información recibida en las capacitaciones no se pierda con los cambios de administración, no se encontraron respuestas contundentes. Sólo en San José del Guaviare se señaló que la Oficina de Planeación adelanta la organización de un archivo relacionado con las resoluciones y sus soportes para que los nuevos funcionarios encuentren un registro organizado y comprendan mejor el proceso de titulación de su municipio.

2.3.3.2.5 Estudio de los títulos y de la situación de los predios

Debido a razones históricas como la transformación de latifundios dispersos en latifundios atomizados, el crecimiento del testaferrato y la expansión urbana, que llevó a que muchos de los predios rurales pasaran a formar parte de las cabeceras municipales, el proceso de identificación de los predios de los municipios es una tarea compleja. Como señala una de las funcionarias entrevistadas:

La Ley obliga a las entidades públicas a tener identificados sus predios, pero los municipios no los tienen identificados y no tienen personas en sus despachos que realmente conozcan de propiedad inmobiliaria y de la administración de la misma, porque ellos tienen una base de datos que la da el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pero el Instituto no es el ente competente para administrar la propiedad inmobiliaria, ni hacer estudio de títulos, no mantiene conservado su catastro, Registro no mantiene conservadas las fichas catastrales dentro de los folios inmobiliarios, no cierran folios inmobiliarios... Entonces todo esto hace que no se administre la propiedad y que uno no sepa realmente qué bienes fiscales tengo y cómo los tengo. Es decir, si yo no tengo un catastro que sea el jurídico, cómo pretendo estar bien (Caja de la Vivienda Popular de Manizales).

El proceso de identificación de los predios se efectúa de manera disímil en los distintos municipios. En Bogotá y Medellín esa actividad se realiza de manera rigurosa y con muy buenos resultados. Allí la base predial permanece actualizada, lo que se explica por el hecho de que las dos ciudades tienen un catastro propio y todos los años hacen actualizaciones (censo inmobiliario en el caso de Bogotá). En cambio, en la mayoría de los municipios la tarea es compleja porque las bases de catastro del IGAC, insumo central para la identificación, se actualizan cada 5 años. Eso constituye un problema mayor para poder dar cuenta de la mutación de las propiedades:

La propiedad tiene una cualidad y es la mutación “[todo cambio que sobrevenga respecto de los aspectos físico, jurídico o económico de los predios]”. Dado que el catastro no es un ente jurídico, no puede dar cuenta de las mutaciones. ...[] El Conpes 3641 buscaba integrar la información de catastro (a cargo del IGAC, materializada en la ficha catastral) y la de registro (a cargo de la SNR, materializada en la matrícula inmobiliaria), pero esto no se ha logrado...[] Según la normatividad [artículo 100 de la Resolución 2555 de 1998], el IGAC tiene un mes para realizar las mutaciones, pero, en la práctica, pueden pasar entre 5 y 6 años para que lo hagan, y suelen culpar a las ORIP por sus demoras. (Caja de la Vivienda Popular de Manizales).

La deficiente calidad de la información del IGAC fue precisamente la dificultad más mencionada entre las entidades territoriales para el desarrollo del proceso de identificación de predios. Además de esa mención, se relacionaron: la falta de información de los municipios sobre la existencia de predios y su condición (señalada por 5 entrevistados); la falta de infraestructura, recursos humanos, financieros y asesoría para adelantar la actividad (2); la venta de lotes sin urbanizar; el cambio de los usos del suelo; la localización de predios que no cumplen con el POT; las falsas tradiciones de los inmuebles; la falta de articulación entre la información del Ministerio y el IGAC

En el caso particular de Cali, los funcionarios plantean dificultades en el proceso por la informalidad de los ocupantes a los que está dirigido el programa y el tiempo transcurrido desde la ocupación:

Uno de las partes problemáticas del convenio es que se trata de predios que fueron ilegalmente ocupados antes del 2001. En estos sectores de la población existe mucha informalidad, son dados a hacer negociaciones con los predios o posesiones a través de promesas de compraventa y lo peor es que por su nivel educativo y cultural, ellos están convencidos de que la compraventa es la escritura de su predio. Esto ha dificultado la labor, porque se tienen expedientes de hace más de 30 años y resulta que el que ocupa hoy el predio no es el mismo, no tenemos los soportes jurídicos de las ventas o de la transferencia de derechos de ocupación, o hay fallecimiento de las personas, entonces esto dificulta mucho el proceso (Subsecretaría de Predios e Infraestructura, Cali).

El Reglamento Operativo del programa señala que en la etapa de estudio de títulos debe evaluarse la situación jurídica y técnica de los predios para determinar el “estado de su saneamiento” (MAVDT, 2010c). Sin embargo, la revisión de las dificultades encontradas en ésta y en la etapa de trabajo de campo, sugiere que deberían realizarse acciones de saneamiento previas al resto de procesos. El propio IGAC considera que la falta de estudios de títulos y de saneamiento están entre las principales dificultades para “llevar a buen término el trabajo de campo” (Gerente del Programa de Titulación, IGAC). Para esa entidad, la falta de un buen ejercicio en la etapa de identificación encarece su trabajo (y el valor del convenio con el Ministerio), en la medida en que en las listas que recibe suelen incluirse predios que están en zona de riesgo, predios de particulares, predios que están fuera del perímetro urbano, entre otros.

En esa medida se genera un círculo vicioso dado que la falta de estudio de títulos y de saneamiento afecta el trabajo de campo que hace el IGAC y la deficiente calidad de la información que, de acuerdo con las entrevistas, esa entidad provee, dificulta el estudio de títulos.

Sobre el saneamiento de sus predios para facilitar los procesos de titulación, de las 29 alcaldías que respondieron la pregunta, dos terceras partes afirman que lo hacen y el resto no. Entre las que lo hacen, sólo la cuarta parte manifiesta recibir acompañamiento del Ministerio en esas actividades. El Ministerio, por su parte, afirma que realiza acompañamiento a través de capacitaciones y de la solución de inquietudes en temas como el manejo de predios municipales destinados a educación y salud y el manejo de predios baldíos, entre otros.

Dentro de las acciones de saneamiento señaladas en las entidades territoriales están las siguientes: Apartadó adelanta un proceso de saneamiento a 100 predios con familias desplazadas, Medellín tiene el programa del RPH (Regularización de la Propiedad Horizontal), Florencia adelanta programas para instituciones educativas y obras públicas, lleva en este proceso al menos 5 años. Armenia, Pereira, Manizales, Acacías, Villavicencio, Bucaramanga adelantan estudios de predios. En Leticia, por su parte, se ha adelantado un proceso de formalización de predios del municipio, que requiere tiempo.

Anteriormente se hacía un certificado plano y con una resolución ya pasaba a instrumentos públicos, para aplicar el subsidio. En la actualidad el procedimiento ha cambiado, se debe hacer una protocolización de los predios ante la notaría a nombre del municipio y posteriormente la resolución; esta formalización implica bastante tiempo. Todos los predios que carecen de matrícula inmobiliaria o no están inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y que se encuentran dentro de los perímetros urbanos son de propiedad del municipio, de acuerdo a los parámetros del artículo 123 de la Ley 388 de 1997. Estos predios hay que formalizarlos mediante una escritura pública, la cual lleva la información de cada uno de los predios, con unos certificados planos, unas certificaciones de Instrumentos Públicos y de las Oficinas de Planeación (Dirección de Infraestructura, Leticia).

2.3.3.2.6 Socialización y sensibilización

De las 24 entidades territoriales que respondieron la pregunta sobre la realización de actividades de socialización con los ocupantes en el marco del programa, 20 manifestaron haberlas desarrollado y 4 no. La socialización del programa generalmente se hace a través de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal en cada uno de los barrios objeto de titulación y de visitas de funcionarios a las comunidades. Las reuniones comunales realizadas por los alcaldes se utilizan también para socializar el programa como lo hacen en Mitú. En Buenaventura se valen de las iglesias para dar información. El perifoneo, las carteleras, la prensa y la radio son otros elementos que permiten viabilizar la comunicación.

En aquellos lugares donde no fue socializado el programa, las personas interesadas se acercaban a las oficinas a recibir información. En municipios como Mitú los beneficiarios que participaron en el grupo focal afirman haberse enterado del programa por el IGAC, única entidad que ha hecho presencia en el barrio para darles información relacionada. Esos casos contrastan con los de ciudades como Cali y Cúcuta, en donde los beneficiarios del programa recibieron talleres de capacitación y acompañamiento por parte de la alcaldía en el momento de diligenciar el formulario.

Las propias entidades territoriales advierten que hay fallas en los procesos de socialización y sensibilización a los ocupantes, las cuales son ratificadas por los beneficiarios. Se percibe desconocimiento de ellos acerca de aspectos claves del programa, así como desinformación o deficiente comunicación sobre sus avances. Lo mismo ocurre con quienes ocupan predios en zonas de riesgo, que no suelen recibir información sobre las alternativas que tienen para regularizarse.

Aunque en algunos casos los problemas de desinformación parecen derivarse de fallas en los mecanismos de comunicación usados por las alcaldías, en otros se explica por limitaciones de formación de los propios ocupantes que les impide una mejor comprensión sobre el programa, sus condiciones y desarrollo.

Como señala un participante del grupo focal realizado en Buenaventura:

Resulta que como hay ese proceso de transición de municipio a Distrito se está discutiendo el plan de ordenamiento territorial y lo que eso conlleva, pero entonces se requeriría hacer más énfasis en ese aspecto de explicarle a la gente el beneficio que tiene la titulación para la familia, el beneficio actual y futuro para la familia ...[] Estamos discutiendo de una población de la costa pacífica en donde este asentamiento poblacional es de la gente de los ríos y el nativo de aquí ¿qué sabe de urbanización? ¿qué sabe de titulación? Pero han vivido aquí, porque aquí todos nosotros hemos vivido sin necesidad de titulaciones, es decir, no tenemos la visión de alguien de Cali, alguien de Bogotá en donde ha habido ciudades, aquí nosotros todavía estamos en proceso de urbanización, la urbanización es la de nuestra mente, entonces se requiere [... que] haya más un proceso de educación, de difusión, de concientización respecto a la urbanización y a los beneficios que puede tener un título metido dentro de una urbanización (Grupo Focal, Buenaventura).

Entre los 17 entrevistados de las entidades territoriales que calificaron el nivel de comunicación con la comunidad alrededor del programa, se obtuvo un promedio de 4.1. La mayoría de los procesos de comunicación se canalizan cuando las personas van a preguntar o a través de las Juntas de Acción Comunal, y, en casos particulares, como Montería, la comunicación de los procesos se realiza a través de “consultorios apoyados por estudiantes universitarios de últimos semestres”, mientras que en Mitú se presentan muchos inconvenientes cuando la comunidad se retira a sus chagras.

2.3.3.2.7 Trabajo de campo

Se trata de una de las actividades críticas en el proceso, la de mayor duración y la más cuestionada por la calidad de los productos generados.

Dado el papel central que cumple el IGAC en la etapa, a las entidades territoriales se les pidió valorar el desempeño de esa entidad. Los 23 entrevistados que contestaron la pregunta lo calificaron con una nota promedio de 3.4, en una escala de 1 a 5. Entre las explicaciones a esa calificación están la percepción de que no se articula con otras entidades; es muy costosa; sus bases de datos presentan muchas inconsistencias y no están actualizadas; no responde de manera oportuna a los requerimientos de otras entidades y de la comunidad; es muy demorada (puede tardar entre 5 y 6 años para registrar mutaciones, proceso que debería hacerse en un mes); no tiene personal suficiente. Sin embargo, 7 entrevistados manifestaron aspectos positivos, entre los que se encuentran que ha realizado un buen trabajo, han mejorado sus procesos y su comunicación y sus trabajos son completos.

De los 24 inconvenientes mencionados en el trabajo de campo por parte de las entidades territoriales, el 67% hizo referencia a la calidad y oportunidad de la información del IGAC. Con respecto a la oportunidad de la entrega, cabe señalar el caso de Leticia, desde donde se enviaron 206 solicitudes de certificados planos de los predios postulados en el programa, que llegaron un año después; debido al tiempo transcurrido, al menos 100 presentaban errores por las mutaciones

de los predios. La demora en la respuesta del IGAC tiene que ver con hecho de que recibe solicitudes de todo el país, lo cual ocasiona retrasos para la entrega de los certificados.

En cuanto a la calidad de la información que produce en el desarrollo del trabajo de campo del programa, algunos atribuyen su deficiencia a que, en lugar de visitar los predios, “el trabajo de campo fue realizado desde el escritorio ... hasta el momento hay muchas reclamaciones sobre las actualizaciones catastrales de los predios que no coinciden con la realidad; aproximadamente 100 predios presentan inconsistencias” (Secretaría de Planeación de Quibdó).

Otra dificultad similar fue señalada en el caso de Mitú. Allí el IGAC había hecho actualización catastral en 2008, año en que empezó el programa en el municipio. Aunque era necesaria la presencia de la entidad, el trabajo de campo no se hizo con el argumento de que la actualización catastral había sido reciente. Sin embargo, debido a las continuas mutaciones de las propiedades, hubo errores en los predios postulados (por ejemplo, inconsistencias en áreas), lo que generó un retraso sustancial del programa.

Además de esas menciones, municipios como Mitú y San José del Guaviare consideran que tienen una limitación por no contar con una oficina del IGAC. Para hacer el trabajo de campo, los funcionarios de esa entidad llegan sólo unos días para visitar los predios y el tiempo no es suficiente para los recorridos y tareas correspondientes.

Varias de las críticas planteadas por las entidades territoriales con respecto a las actividades que adelanta el IGAC en esta etapa y a la calidad de los productos que entrega, se consultaron con el Gerente del Programa de Titulación del IGAC. Sin embargo, él defiende la calidad del trabajo que hace la entidad, las normas y controles de calidad que maneja, el seguimiento que él mismo realiza a las actividades adelantadas en las direcciones territoriales, el trabajo en red que hace la entidad, las comisiones de campo que garantizan que se visiten todos los predios, la suficiencia y capacidad de su equipo, las tecnologías avanzadas con que trabajan. En su opinión, los problemas en la calidad de algunos de sus productos se atribuyen más a la desconfianza y temor por parte de los ocupantes para suministrar información; la falta de interés de algunos ocupantes en la obtención del título, en la medida en que les implica pagar impuestos; la insuficiente sensibilización del programa, que explica la reticencia de algunos beneficiarios potenciales para dar datos como su número de cédula.

Además de la calidad de la información que entrega el IGAC en el desarrollo del convenio firmado con el Ministerio para adelantar el trabajo de campo, entre las preguntas orientadoras de la evaluación hay otras relacionadas con esa entidad, que se responden a continuación.

Acerca de si los convenios entre el Ministerio y el IGAC definen los tiempos de entrega de los productos, la revisión al convenio firmado en 2011 no permitió identificar tiempos (MVCT e IGAC, 2011). Lo que ahí se precisa son los productos que deben entregarse, así como la manera en que se debe efectuar la entrega.

Sobre las medidas implementadas por el Ministerio para asegurar el cumplimiento y la calidad de las actividades y productos del IGAC, el convenio revisado indica que el Ministerio, a través de la Dirección del Sistema Habitacional, designa a un supervisor para que realice controles a la

ejecución del convenio, y que el IGAC debe hacer lo mismo. El supervisor por parte del Ministerio debe aprobar, mediante visto bueno, los informes de ejecución a cargo del IGAC y certificar que los productos entregados corresponden a lo solicitado por el Ministerio, para proceder a los desembolsos.

En cuanto a la posibilidad de hacer una interventoría a los productos del IGAC, dentro del convenio únicamente se establece la aprobación de los informes, pero no se evidencia la posibilidad de realizar evaluaciones sistemáticas sobre la calidad de los productos. Debido a dificultades en la ejecución de algunos convenios previos, en el último se intentó incluir pólizas de cumplimiento. Sin embargo, en la medida en que eso encarecía los costos, el IGAC señaló que su valor debía sumársele al contrato porque esa entidad no lo asumiría. Debido a esa respuesta, se optó por no incluir las pólizas.

Además, por ser la máxima autoridad catastral del país, el IGAC no permite que se le hagan auditorías. De hecho, las entrevistas realizadas con funcionarios de esa entidad y del MVCT sugieren que el IGAC es el que fija las condiciones de los convenios, además de añadir cláusulas que, de alguna manera, le permiten salvar responsabilidades. Y, en la medida en que sólo esa entidad puede adelantar el trabajo de campo requerido en el programa de titulación en ciudades distintas de Bogotá, Cali y Medellín, y en municipios diferentes de los de Antioquia, el Ministerio no tiene alternativa diferente que aceptar esas condiciones. Es un tema complejo, cuya solución no se ve clara.

2.3.3.2.8 Transferencia y registro

Las entidades territoriales fueron consultadas sobre los inconvenientes que habían tenido con las ORIP en el desarrollo del programa de titulación. La mitad de las que respondieron esa pregunta manifestó que no había tenido ningún inconveniente, mientras que el resto señaló alguna inconformidad con su gestión, en particular por el cobro para la titulación gratuita (10%), el nivel de conocimiento y competencias del personal (7%), las demoras y reprocesos de hasta el 20% de los títulos, su ubicación, las dificultades para pagos, su base de datos confusa y la disponibilidad de información. Acerca de la primera dificultad, se encontró que algunas ORIP están cobrando los derechos de registro de los predios cedidos en el marco del programa, debido al vencimiento del convenio entre la SNR y el Ministerio a finales de 2012. Están, entonces, desconociendo la Ley 1537 de ese mismo año, que estableció su exención.

La preocupación manifestada por la Registradora de Instrumentos Públicos de Buenaventura sobre el registro de los títulos por parte de los beneficiarios refleja el desconocimiento de esa Ley y de los procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo para la entrega de los títulos.

Estamos hablando de titulaciones por parte del municipio, el ejercicio ha sido bueno. Hay inconvenientes a veces con ellos porque la titulación (el documento) muchas veces se la entregan al usuario y el usuario queda a veces como sin información de cuál es el procedimiento y se quedan con ella en la casa y no la traen a registrar, entonces cuando la traen, ya pueden tener vencidos los patrimonios o las condiciones, de todos modos se le entregan, porque me imagino que en lo económico tendrá el usuario que comprar sus boletas de renta o pagar los derechos de registro. Al usuario le entregan el documento y le dicen cuál es el paso a seguir, que tiene que venir a la oficina de registro, liquidar cuánto valen sus derechos registrales, comprar su boleta fiscal, pero muchas veces los interesados no hacen eso, de pronto porque les toca pagar 30 ó 40 mil pesos, entonces se lo llevan a la casa y

va pasando el tiempo y creen que teniendo solamente el documento con eso ya están registrados (Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Buenaventura).

Además de esa problemática, en algunos casos se señaló la congestión en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, relacionada con las titulaciones masivas, porque no disponen de los funcionarios suficientes. En el caso de Medellín, el municipio apoyó a las ORIP a través de recurso humano y tecnología, proporcionados por ISVIMED, para mitigar la congestión que se presentaba. En Buenaventura, se planteó la problemática en este sentido, porque no disponen del personal suficiente para estos casos. Los contratos de compraventa de los bienes inmuebles se constituyen en otro problema que alarga los procesos, porque deben analizarlos meticulosamente. Otras demoras se refieren a errores en los documentos (en los números, letras o nombres), que, aunque parecen menores, alargan de manera considerable los procesos. En el municipio de Arauca, han tenido un inconveniente entre la ORIP y el IGAG, porque éste último entrega la información georreferenciada, pero la ORIP tiene muchas dificultades para interpretarla. Por último, la priorización del programa de las 100.000 viviendas gratuitas en 2013 produjo demoras en los procesos de registro.

Desde la perspectiva de las ORIP, las principales dificultades se derivan del hecho de que las entidades territoriales no les envían la información completa y/o oportuna, y después les exigen agilidad en el proceso de registro de los predios titulados. Esa situación fue manifestada en 2 de las 4 oficinas visitadas.

A propósito de esta etapa del ciclo de titulación, los términos de referencia de la evaluación incluyeron tres preguntas orientadoras relacionadas con el registro, que fueron consultadas con los funcionarios del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial para su comprensión e inclusión en las entrevistas con las ORIP. El resultado de dicha consulta fue que una de las preguntas tenía un planteamiento equivocado²⁶, mientras que las otras dos no eran claras o aplicables al proceso²⁷. De allí que no hayan sido respondidas.

2.3.3.3 Sistemas de información

En esta sección se incluyen las respuestas a dos preguntas orientadoras de la evaluación que se relacionan con los sistemas de información del Ministerio.

La primera indaga por la existencia, dentro del programa, de un sistema de seguimiento a los predios aprobados para el trámite. A ese respecto, la información disponible sugiere que el Ministerio realiza el seguimiento respectivo a esos predios y que el proceso es auditado por una empresa externa. La empresa señaló que no existen grandes inconformidades, y que el único riesgo es el manejo manual del sistema.

La segunda pregunta se refiere a los problemas de integración de los sistemas de información dentro del Ministerio. Sobre ese tema, en la entrevista realizada a los funcionarios del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial se precisó que el Ministerio había diseñado un sistema de

²⁶ *¿El registrador comete errores en la aplicación de la ley, respecto al cobro de los impuestos?* Como se señaló antes, en las ORIP sí se han cometido errores, pero no con el cobro de impuestos sino con el cobro de los derechos de registro.

²⁷ *i) ¿En las notarías ocurren modificaciones a las escrituras, que luego retrasan el proceso de registro en la oficina de registro? ii) ¿Existen problemas de digitación de cabida y linderos en la resolución?*

información para el programa de titulación y que la Contraloría recomendó su articulación con información que manejan otras divisiones del Ministerio en el Sistema Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Territorial (SNIVDT). Para esa articulación se contrató un sistema, cuya implementación se esperaba para finales de 2013.

2.3.3.4 Otros procesos o acciones relacionados con el programa

Este apartado incluye el análisis de algunas actividades relacionadas con el proceso de titulación que ameritan su presentación en un espacio independiente por alguna de las siguientes razones: i) su inclusión entre las preguntas orientadoras de la evaluación como procesos o mecanismos de interés especial; ii) su identificación, en el marco de la evaluación, como vacíos del programa o acciones que, aunque no forman parte del ciclo del proceso, requieren revisiones y ajustes. Se trata de las siguientes:

- *Transferencia y registro de bienes ejidos y baldíos.* Ese proceso se presenta de manera separada porque corresponde a una de las preguntas orientadoras de la evaluación, que buscaba identificar cómo se realiza el registro y transferencia de esos dos tipos de bienes. Aunque en el desarrollo de la evaluación fue claro que esos conceptos no se manejan de manera uniforme en las entidades territoriales, la información recopilada permite dar una respuesta suficiente al tema
- *Transferencia y registro de bienes fiscales nacionales.* Al igual que en el caso anterior, se trata de un proceso de interés entre las preguntas orientadoras de la evaluación. La evidencia al respecto resulta insuficiente, como se describe en la sección correspondiente
- *Cierre del proceso de titulación.* A partir de las entrevistas institucionales, en particular las realizadas con el IGAC, las oficinas de catastro, el Ministerio y la SNR, se evidenció un vacío de carácter procedimental con respecto al cierre del ciclo. De acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa (MAVDT, 2010c), el proceso concluye con el acto de entrega de los títulos a los beneficiarios. Sin embargo, como no hay una retroalimentación al IGAC de los predios efectivamente registrados, las bases de esa entidad no incorporan esas novedades.
- *Generación de incentivos de pago a los beneficiarios.* Entre las preguntas orientadoras de la evaluación de operaciones del programa de titulación se incluyeron dos relacionadas con los incentivos que tienen los hogares para el pago del impuesto predial, luego de la titulación, y con los incentivos de pago promovidos en las entidades territoriales para que apoyen los procesos de titulación de sus predios.
- *Venta de los predios titulados.* En el desarrollo de la evaluación fue claro que el cambio en las reglas del juego respecto al tiempo durante el cual se prohíbe enajenar el predio titulado no solamente ha generado confusión en algunas entidades territoriales, sino que ha promovido el desinterés por parte de algunos beneficiarios potenciales para continuar en el proceso.

2.3.3.4.1 Transferencia de bienes ejidos y baldíos

La evaluación incluyó dos preguntas orientadoras relacionadas con la manera como las entidades territoriales realizan el registro y transferencia de predios baldíos urbanos y de bienes ejidos urbanos. En el desarrollo del trabajo de campo se encontró que no hay una comprensión uniforme sobre ese tipo de predios en el país. Mientras que en algunos municipios se señaló que los baldíos urbanos ya no existen, en otros se asimilan los dos tipos de bienes.

La información recopilada en campo así como en algunas fuentes secundarias permitió establecer que la especificidad en el manejo de esos predios se presenta en el proceso de saneamiento, más que en la transferencia y registro a los ocupantes. En el caso de los baldíos, la cesión a sus ocupantes requiere un proceso previo que incluye la declaración de baldíos municipales y su registro en las ORIP (MAVDT, 2010a), con lo cual el predio pasa a ser fiscal. Con respecto a los ejidos, antes de la transferencia a los ocupantes, debe acreditarse la propiedad del predio a favor de la entidad territorial, mediante resolución administrativa o acuerdo municipal (MAVDT, 2006). Luego de esas acciones, se puede realizar la cesión a título gratuito a los ocupantes que cumplan las condiciones, con los mismos procedimientos empleados para los bienes fiscales. Eso significa que al final el proceso “se iguala”, como señalaron los funcionarios del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio.

Sin embargo, en algunos municipios que tienen bienes ejidos en la zona urbana se sigue acogiendo la Ley 41 de 1948 según la cual, por ser bienes de uso público, debían enajenarse para la construcción de vivienda a favor de personas de bajos recursos, a través del procedimiento establecido por el Concejo en cada municipio (MAVDT, 2006). En los municipios de Espinal, Neiva y Guamo se encontraron situaciones similares consistentes en ejidos entregados para que las personas construyeran sus viviendas, a cambio de un alquiler; para obtener el título, los ocupantes deben comprar el lote. En Puerto Inírida los predios ejidos se titulan cuando el ocupante paga el 10% del avalúo catastral, mientras que en Cali los predios ejidales se venden por el 40% del avalúo catastral. Las dos situaciones son legales.

2.3.3.4.2 Transferencia de bienes fiscales nacionales

Entre las preguntas orientadoras de la evaluación había una referida a las diferencias que presenta la operación del programa con los predios fiscales de entidades nacionales. La información recopilada en campo sugiere que la cesión de ese tipo de predios, en el marco del programa, apenas está comenzando²⁸. En efecto, el Ministerio firmó recientemente un convenio con el Ministerio de Defensa para titular predios de su propiedad. En esos casos, el proceso para la cesión puede darse en dos modalidades: i) transferencia directa a los ocupantes, ii) transferencia del bien al municipio para que éste haga la cesión gratuita. En la entrevista se señaló que se estaba resolviendo la figura por adoptar (Grupo de Titulación y Saneamiento Predial, Ministerio de Vivienda).

²⁸ Por fuera del programa, el principal antecedente es la adjudicación de predios del Inurbe, proceso que fue muy demorado.

2.3.3.4.3 Cierre del proceso de titulación

Como se señaló en la introducción de esta sección, a partir de la información primaria recopilada en el IGAC, las oficinas de catastro, el Ministerio y la SNR resultó evidente la existencia de un vacío del programa relacionado con el cierre del ciclo. En la descripción de los procesos de la titulación incluida en el Reglamento Operativo del Programa (MAVDT, 2010c), la última acción prevista es el acto de entrega de los títulos a los beneficiarios. Además de que, como se señaló, esa actividad no se está realizando en algunas entidades territoriales, surge un problema adicional debido a que el IGAC no recibe información sobre los predios efectivamente registrados, por lo cual esas mutaciones no se incorporan en catastro. Eso significa que en las bases de catastro los predios siguen registrados a nombre del municipio, lo que puede llevar a que se pierdan los esfuerzos adelantados en materia de titulación. La incorporación de esa mutación en los registros catastrales correspondería al cierre del ciclo.

En el caso de las entidades territoriales que tienen catastros descentralizados, el cierre del ciclo tampoco se está efectuando o se realiza con demoras. En Bogotá, por ejemplo, se señaló un proceso de titulación en el que se realizó la actualización del registro, pero no se ha hecho su incorporación a la base catastral, a pesar de que la oficina recibe el corte de las bases de notariado para hacer la integración. En opinión de los entrevistados, ese proceso se demora porque “cada caso tiene su análisis” y es preciso resolver situaciones particulares como la asignación, por parte de los jueces, de doble matrícula o resolución a un mismo predio. Para realizar el cierre del ciclo en esa oficina, está previsto el desarrollo de un servicio Web que permitirá la integración de la información de registro a catastro en un solo día. Ese servicio forma parte del proyecto DATAEMON, enmarcado en la estrategia nacional de interrelación catastro-registro, cuya implementación está prevista para 2014 (Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá).

La opinión del IGAC respecto al cierre del proceso es que, en la medida en que una de sus responsabilidades es actualizar la base catastral, debería recibir los documentos del registro de los predios titulados para incorporar su información a catastro. La entidad manifiesta haber solicitado retroalimentación por parte del Ministerio, para que éste les exija a los municipios copia de los certificados planos de los predios titulados y se los haga llegar para su registro catastral. Como todas las actividades que realiza el IGAC, esa actualización también tendría un costo que, en opinión del IGAC, debería ser asumido por el Ministerio.

Acerca del tema, las entrevistas con los funcionarios del Ministerio permitieron confirmar que ese proceso (el suministro de la información de los predios titulados al IGAC para que esa entidad actualice la base catastral) no se está adelantando, pero las razones son distintas a las expuestas por el IGAC. De acuerdo con ellos, el IGAC exige que se le envíen en físico los folios de registro y eso sería muy complejo. En algunas ocasiones se le ha entregado información digitalizada, pero el IGAC no la ha incorporado al catastro. Dado que, en el marco de los procesos de actualización catastral, el IGAC debe recopilar la información jurídica de los predios y anotar en los documentos catastrales su registro o matrícula inmobiliaria, el cierre del ciclo podría postergarse hasta ese momento. Sin embargo, teniendo en cuenta que los municipios tienen un plazo de hasta 5 años para realizar la actualización catastral, podría ser riesgosa esa espera. De allí que deba diseñarse

algún mecanismo para efectuar el cierre del ciclo en un período más reducido, que podría ejecutarse en el desarrollo de la estrategia nacional de interrelación catastro-registro.

2.3.3.4.4 Generación de incentivos de pago a los beneficiarios

Como se mencionó en la introducción de esta sección, entre las preguntas orientadoras de la evaluación había dos relacionadas con los incentivos que tienen los beneficiarios del programa de Titulación de Predios Fiscales para pagar el impuesto predial, luego de obtener su título, así como con los incentivos de pago para que apoyen los procesos de titulación de sus predios. Las respuestas a esas preguntas provienen de las entrevistas a las entidades territoriales y las encuestas a hogares.

Para introducir el tema en las entidades territoriales, se indagó primero por la disposición al pago del impuesto predial por parte de los hogares beneficiarios del programa. Al respecto, más de la mitad de los entrevistados (el 56%) considera que esa disposición es buena, lo que se explica porque la mayoría de los ocupantes ha venido realizando el pago de ese impuesto por concepto de las mejoras efectuadas a sus predios. Sólo el 17% de los entrevistados señaló que la disposición era baja y el 2% que era nula.

Acerca de si se han implementado estrategias para mejorar la disposición a pagar el impuesto predial, 16 alcaldías (el 39%) mencionaron que lo han hecho, y que comprenden principalmente descuentos por pronto pago; en municipios como Barrancabermeja y Lloró indicaron que han realizado campañas educativas; mientras que en Cúcuta se premió a la comuna con mejores indicadores de pago.

Por su parte, en las gobernaciones se indagó cómo podría mejorarse la disposición del pago de impuestos por parte de los beneficiarios y la respuesta más frecuente fue la realización de trabajo social y campañas de sensibilización (4 de las 9 que respondieron).

Finalmente, desde la perspectiva de los beneficiarios, su disposición a pagar el impuesto predial mejoraría si se ofrecen facilidades de pago (52%), o se realizan obras para el mejoramiento del barrio como su acceso (13%), la construcción de un puesto de salud (13%), de un parque (11%), de una escuela o colegio (5%) o la ampliación de la cobertura de servicios públicos (3%).

Con base en las distintas percepciones, es posible señalar que, además de incentivos de carácter económico (como descuentos y facilidades de pago para el predial), los hogares estarían más motivados a apoyar los programas de titulación y a asumir los impuestos generados si hay campañas de sensibilización y se promueve el desarrollo de sus barrios.

2.3.3.4.5 Venta de los predios titulados

A partir del trabajo de campo adelantado en el marco de la evaluación fue posible identificar dos aspectos problemáticos relacionados con la prohibición que tienen los beneficiarios del programa de enajenar los predios titulados por un período que recientemente se amplió a 10 años.

El primer aspecto tiene que ver con las diferentes interpretaciones que han hecho las entidades territoriales sobre la duración de ese período. Algunos de los funcionarios a cargo de los procesos de titulación en sus municipios se acogen a la Ley 1001 de 2005, que establece la vigencia de la prohibición por 5 años, mientras que otros están trabajando con la Ley 1537 de 2012, que aumentó el período a 10 años. Si se hace una lectura desprevenida de esta última Ley, es comprensible la confusión que tienen algunas de las entidades territoriales, porque el artículo donde se menciona la prohibición está incluido en el capítulo *Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda*, y se refiere a las *Causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda*. Por un lado, el título del predio obtenido en el desarrollo del programa no es propiamente un subsidio y, por el otro, la Ley 1537 tiene un capítulo dedicado a *Transferencia, titulación y saneamiento de inmuebles*, donde no se hace alusión al tema.

El segundo aspecto se refiere a la preocupación de los beneficiarios frente a esa prohibición, que fue reiterativa en las entrevistas en las entidades territoriales. En Arauca, por ejemplo, se señaló que uno de los motivos por los cuales las familias no se inscriben al programa es esa condición, y hay menciones similares en Sincelejo, San José del Guaviare, Buenaventura, Yopal y Chinchiná, municipios donde se han presentado solicitudes para renunciar al título. En los grupos focales también se hizo alusión al tema, en la medida en que algunos beneficiarios tenían la expectativa de vender su casa o de hipotecarla, una vez titulada, para acceder a créditos. De allí que algunos beneficiarios potenciales del programa hayan manifestado que prefieren adquirir el predio que ocupan con descuento, en lugar de recibir el título en la modalidad de cesión gratuita.

Finalmente, en las entrevistas institucionales hay otras menciones relacionadas con los cambios legales que se han producido con respecto a la prohibición, así como con conflictos que se generan en su aplicación.

Una de las ambigüedades es la prohibición de enajenar o vender el bien transferido, el Decreto 540 de 1998 la tenía, pero después se quitó (no estaba ni en la Ley 708 de 2001 ni en la Ley 1001 de 2005). Sin embargo, el Decreto 4825 de 2011 “trajo la prohibición de enajenar que se había quitado”. Otros problemas o vacíos normativos es que la prohibición de vender no debería aplicarse a ocupantes que le compraron el predio al ocupante ilegal o cuando la norma no incluye a quienes adquirieron viviendas, pero no las ocuparon (las arrendaron) (Caja de la Vivienda Popular de Manizales).

2.3.4 Principales resultados y conclusiones

De acuerdo con los análisis presentados en las secciones previas, el **arreglo institucional** concebido para la ejecución del programa de Titulación de Predios Fiscales es eficiente porque le permite al Ministerio ejecutarlo mediante la firma de convenios con dos entidades nacionales (la SNR y el IGAC), cada una a cargo de coordinar a sus correspondientes seccionales, y delegar su ejecución técnica y operativa en las entidades territoriales. Pese a esa eficiencia, el tamaño y estructura institucional del IGAC y SNR dificultan el desarrollo uniforme de los procesos en los que esas entidades participan. Las sedes locales no manejan los mismos criterios y calidad, lo que ocasiona dificultades en los procesos y afecta la calidad de algunos de sus productos.

En cuanto a las entidades territoriales, las alcaldías asumen la ejecución de los componentes técnico y jurídico del programa, con dificultades derivadas de deficiencias en la formación requerida para el programa, la alta rotación de funcionarios y los cambios en las administraciones municipales. Son evidentes, también, las diferencias en términos de recursos, capacidades y

problemáticas frente a la titulación por parte de los municipios. El papel de las gobernaciones, por su parte, se ha limitado en la mayoría de los casos al recaudo o exención del impuesto de registro, pero ese papel podría fortalecerse aprovechando el interés manifestado por varias de ellas por tener una participación activa en otros componentes. Aunque, debido al desconocimiento del programa entre las secretarías que manejan en los departamentos los temas de vivienda o titulación, no es posible evaluar el grado de apropiación del programa por parte de las gobernaciones, en el caso de algunas alcaldías esa apropiación es importante (como se evidencia en el desarrollo de programas locales de titulación), pero se trunca por los cambios de las administraciones municipales.

El análisis de las **operaciones** del programa permitió identificar dos cuellos de botella en los procesos. El primero se refiere a la calidad de la información del IGAC, con respecto tanto a los insumos que provee para el diagnóstico e identificación de los predios, como a los productos que entrega en el marco del trabajo de campo realizado en desarrollo del programa. El segundo está relacionado con la gestión de personal competente y capacitado en las entidades territoriales para adelantar los compromisos adquiridos en el programa. La debilidad al respecto está asociada con una deficiente calificación por parte de algunos de los funcionarios locales para adelantar las actividades a su cargo y con su elevada rotación que impide la continuidad en los procesos.

Además de los cuellos de botella, se identificaron algunas actividades críticas o con dificultades importantes en la operación del programa. Entre ellas están: i) el registro de los actos administrativos de transferencia luego del vencimiento del convenio entre la SNR y el Ministerio a finales de 2012; a partir de entonces, y desconociendo la Ley que ordenó la exención de los derechos de registro, algunas ORIP empezaron a cobrarles a las entidades territoriales o a los ocupantes esos derechos y otros cargos; ii) la sensibilización y socialización del programa, así como los mecanismos de comunicación de los avances a los ocupantes; al respecto se evidenció que en algunas entidades territoriales los hogares no reciben información clara y oportuna sobre su estado en el proceso ni sobre las ventajas de la formalización de la tenencia ni las implicaciones de la titulación; eso dificulta el desarrollo de algunas actividades y desmotiva a los ocupantes frente a la obtención del título.

El análisis de las operaciones del componente también permitió identificar que la obtención de la autorización por parte de los concejos municipales para que los acaldes participen en el programa, considerada un cuello de botella a partir de la revisión de fuentes secundarias, no fue una actividad crítica en los procesos de titulación adelantados en las entidades territoriales donde se efectuó el trabajo de campo de la evaluación. Aun así, el hecho de que se hayan presentado dificultades en algunos municipios, como se documentó en los informes de avance del programa, ameritó una revisión del tema así como su consideración entre las propuestas para mejorar las operaciones del programa.

Además de las operaciones del programa, los análisis incluyeron la evaluación de otras acciones relacionadas con el proceso de titulación, que fueron incluidas entre las preguntas orientadoras de la evaluación o identificadas en su desarrollo como vacíos del programa o acciones que ameritan revisiones y ajustes.

Con respecto a los procesos de cesión de los baldíos y ejidos urbanos, se identificó que la especificidad en el manejo de esos predios se presenta en el proceso de saneamiento, más que en la transferencia y registro a los ocupantes.

En cuanto a la titulación de predios fiscales nacionales, se trata de un proceso que apenas está comenzando, desde la firma reciente de un convenio entre el MVCT y Mindefensa para titular predios de su propiedad. En esos casos, el proceso puede darse de dos maneras: i) transferencia directa a los ocupantes, ii) transferencia del bien al municipio para que éste haga la cesión gratuita. La figura se estaba resolviendo.

La evaluación permitió identificar un vacío relacionado con el cierre del proceso de titulación. En la medida en que el IGAC no recibe información de los predios efectivamente registrados, las mutaciones ocasionadas en el cambio del propietario (de la entidad territorial al ocupante) no se incorporan en catastro.

Acerca de la generación de incentivos de pago a los beneficiarios del programa, se encontró que los hogares estarían más motivados a apoyar los programas de titulación y a asumir los impuestos generados si hay campañas de sensibilización y se promueve el desarrollo de sus barrios.

Por último, en la evaluación se identificaron dos aspectos problemáticos relacionados con la prohibición de venta de los predios titulados: i) las diferentes interpretaciones sobre el período de la prohibición por parte de las entidades territoriales; ii) la desmotivación entre los beneficiarios potenciales frente a esa prohibición.

A partir de los análisis realizados puede señalarse que el programa de Titulación de Predios Fiscales constituye una estrategia altamente valorada, tanto por parte de las alcaldías como de los ocupantes, de formalización de la tenencia en zonas urbanas. Sin embargo, en el desarrollo de algunos de sus procesos y componentes se evidencian dificultades, la mayoría de las cuales son propias de la complejidad del tema, la cobertura del programa y algunos vacíos o ambigüedades de carácter normativo. Se trata de dificultades subsanables, que implican ajustar o fortalecer algunas de las acciones previstas en el proceso de titulación.

3. Evaluación de Resultados

3.1 Identificación de resultados esperados y productos del Programa

Como se planteó en el informe metodológico, en el enfoque de cadena de valor el análisis de este componente corresponde a los eslabones de *Productos* y *Resultados*. En consecuencia, la primera actividad consistió en identificar cada uno de los resultados del Programa partiendo de los objetivos jerarquizados contenidos en el Marco Lógico tal como se muestra en la siguiente tabla.

El Programa esperaba alcanzar cuatro resultados definidos en los diferentes componentes de ejecución: i) la consolidación y perfeccionamiento del sistema de subsidios para VIS, ii) el fortalecimiento de la política de desarrollo territorial, ii) el impulso a programas masivos de titulación de predios fiscales y iv) el fortalecimiento del marco institucional del sector, que incluía la consolidación de los distintos sistemas de información.

Tabla 9. Productos y resultados esperados de acuerdo con el análisis de Marco Lógico

FIN	COMPONENTES DEL PROGRAMA	RESULTADOS ESPERADOS	PRODUCTOS
Contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno.	Subsidio Familiar de Vivienda - SFV	Sistema de subsidios para VIS consolidado y perfeccionado	Subsidios nacionales para VIS efectivamente asignados
			Viviendas entregadas
	Apoyo a la Política de Desarrollo Territorial (PDT)	Política de Desarrollo Territorial fortalecida	Municipios con proyectos demostrativos de MIB ejecutados
			Estudios de prefactibilidad elaborados y concertados con la comunidad
			Banco de proyectos MIB en funcionamiento
			Entidades territoriales capacitadas
			Documentos normativos y reglamentarios
	Titulación de Predios Fiscales (TPF)	Programas masivos de titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS en ejecución	Predios fiscales ocupados por VIS titulados
			Convenios suscritos y ejecutados entre municipios y gobierno nacional
			Entidades territoriales capacitadas en temas técnicos, jurídicos y operativos
	Fortalecimiento de la política de hábitat y vivienda y consolidación de los sistemas de información	Marco institucional del sector y sistemas de información consolidados	Política de hábitat y vivienda fortalecida
			Sistemas de información consolidados

Fuente: CRECE con base en Marco Lógico

Los productos, los bienes que ofrece la intervención, para el caso del Programa, incluyen los subsidios efectivamente asignados y las viviendas entregadas, los proyectos demostrativos de Mejoramiento Integral de Barrios ejecutados en los municipios seleccionados, los mecanismos de Ordenamiento Territorial fortalecidos, los predios fiscales ocupados por VIS titulados y los sistemas de información consolidados.

Como se planteó en el informe metodológico, para la verificación se empleó el principio de correspondencia propuesto por el BID (1997), a través del cual se midió el nivel de logro de los resultados esperados para cada nivel de objetivos. Se construyeron medidas cuantitativas para verificar el estado de ejecución de los componentes, de los propósitos y del fin del proyecto, se identificaron los medios de verificación de los indicadores, especificando las fuentes de información; y por último, se analizaron las condiciones que pudieron haber afectado la ejecución de aquellas metas que no se lograron cumplir en su totalidad (ver sección 4. Resultados del Marco Lógico).

3.2 Medios de verificación y fuentes de información

Los medios de verificación del Marco Lógico incluyeron información tanto primaria como secundaria, cuya identificación y recolección permitió determinar el nivel de cumplimiento de las metas del Programa. La información secundaria empleada proviene de los Informes Semestrales de Avance del Programa elaborados por el MVCT, los Informes de Seguimiento y de Progreso del BID, documentos de política, normativos y reglamentarios, y fuentes externas como DANE y FINDETER así como los informes entregados por la firma auditora correspondientes a los años 2011 y 2012. La verificación de las metas a partir de información primaria proviene principalmente de encuestas a hogares y a entidades territoriales, aunque la verificación de la satisfacción con los sistemas de información se realizará a partir de los resultados obtenidos de otros actores del Programa como funcionarios del MVCT, Cajas de Compensación Familiar, Unión Temporal de las Cajas de Compensación Familiar (CAVIS-UT), entre otros.

3.3 Resultados del Marco lógico

El Programa alcanzó una ejecución acumulada de US\$1.063,3 millones, equivalente al 182% del total de los recursos previstos inicialmente. La ejecución de recursos de financiamiento alcanzó el 100% (US\$350 millones), mientras que de recursos de contrapartida se ejecutaron US\$713,3 millones. Esta cifra superó ampliamente el monto del aporte local pactado en el contrato de préstamo (US\$235 millones) lo que obedeció básicamente a la necesidad que tuvo el gobierno nacional de apropiarse en el Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2010 y 2011, recursos ordinarios para financiar en su totalidad la asignación de subsidios especiales (Desastres Naturales, Atentados Terroristas y Población Desplazada), como consecuencia de las restricciones aplicadas por el Banco para el financiamiento de este tipo de bolsas (MVCT, 2013a).

Es relevante mencionar que se acordó una estrategia de cierre del Programa entre el MVCT y el BID. Esta estrategia consistió en girar recursos al Programa de las 100.000 Viviendas Gratuitas asignados inicialmente a las bolsas de bajo riesgo. Se tenían USD28 millones programados para ejecutar en 2012 que no se ejecutarían para la asignación de subsidios puesto que la política cambió de enfoque: se pasó de la asignación de subsidios a la entrega de viviendas totalmente

subsidiadas. Este nuevo enfoque de la política no afectó las metas de asignación de subsidios puesto que como se mostrará más adelante, la meta fue superada ampliamente.

A continuación se muestran algunos de los principales resultados alcanzados en cada uno de los componentes:

3.3.1 Componente de Subsidio Familiar de Vivienda - SFV

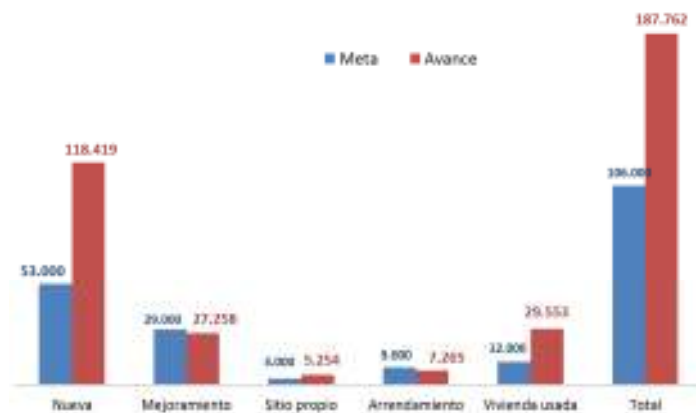
Uno de los principales instrumentos de la Política de Vivienda del Gobierno Nacional ha consistido en el otorgamiento de una suma de dinero (subsidio) que complementado con ahorro propio, crédito, aporte de entidades subnacionales, entre otros, permiten a las familias adquirir una solución de vivienda en el mercado, mejorar su vivienda actual o construir una vivienda en terrenos de su propiedad (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio [MAVDT] (2008a).

En el propósito de consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios para VIS, el Gobierno se planteó una serie de metas que apuntaban precisamente a acercar a las familias del sector informal a este tipo de beneficios, a los que tradicionalmente, la población trabajadora formal, ha tenido un mayor acceso.

A continuación se describen algunos de los resultados esperados frente a los alcanzados en este componente:

Entre los principales instrumentos para la consolidación de la política a través de este componente se encontraba la asignación de 106.000 subsidios en diferentes modalidades. La verificación del marco lógico permitió constatar que la meta global se superó, asignando durante el período analizado 2008 – 2013, 187.762 subsidios a la población objeto del Programa. Al interior de la meta global sin embargo, se observaron algunas disparidades en cuanto al alcance: en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y vivienda usada se superaron ampliamente las metas, mientras que quedaron subsidios por asignar en las modalidades de mejoramiento de vivienda (que incluye vivienda saludable) y arrendamiento, modalidad que se ejecuta a través de las bolsas especiales, particularmente a través de la bolsa de población en situación desplazamiento.

Gráfico 16. Meta vs. Ejecución de asignación de subsidios familiares de vivienda por modalidad



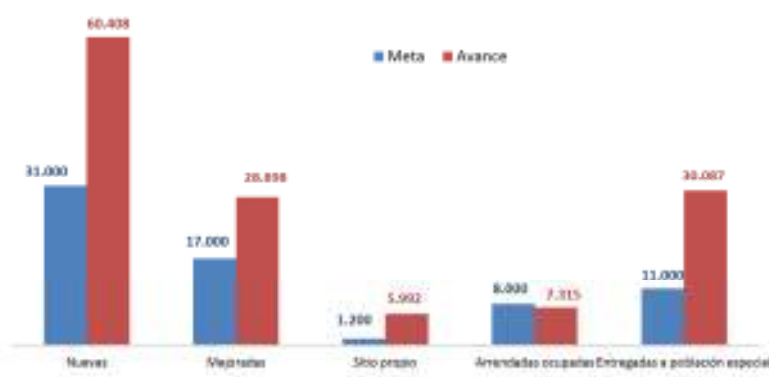
Fuente: Informes de Avance del MVCT

Debido a que la materialización de los diferentes procesos que se deben surtir en el marco del componente de SFV es la entrega de la vivienda a los beneficiarios, el mejoramiento de la vivienda o la construcción, también se encontraron metas trazadas a este nivel. La meta final del programa era la entrega de 31.000 viviendas nuevas, 17.000 mejoradas, 1.200 construidas en sitio propio, 8.000 arrendadas y 11.000 entregadas a la población especial.

En sintonía con el avance alcanzado en la asignación de subsidios para adquisición de vivienda nueva, de vivienda usada y construcción en sitio propio, las metas correspondientes a la entrega de viviendas bajo estas modalidades, también se superó. También guardaron correspondencia las metas de asignación de subsidios para arrendamiento y la entrega de viviendas arrendadas, aunque en ambos casos, el avance programado al cierre del programa no se alcanzó.

Por último, pese a que no se alcanzó la asignación total programada de subsidios para mejoramiento de vivienda, las viviendas mejoradas si superaron la meta inicial (ver gráfico 17).

Gráfico 17. Entrega de viviendas por modalidad de subsidio



Fuente: Informe de Avance del MVCT, 2013c

Una forma de medir el esfuerzo de las administraciones municipales en el tema de subsidios es su participación en las bolsas concursables, principalmente las bolsas de Esfuerzo Territorial, así como la elegibilidad de los proyectos presentados. Vale la pena recordar que mediante estas bolsas, al subsidio otorgado por Fonvivienda se adiciona un subsidio otorgado por las administraciones municipales lo que reduce el esfuerzo financiero que deben hacer los aspirantes a los subsidios. Particularmente, el Programa esperaba que a su finalización al menos se mantuviera la tasa de elegibilidad de los proyectos presentados en las bolsas de esfuerzo territorial (antes esfuerzo municipal). Al respecto se encontró que no se alcanzó la meta puesto que entre 2007 y octubre de 2013, la tasa de elegibilidad de los proyectos presentados al Concurso de Esfuerzo Municipal fue del 64,3%, 15,7 puntos porcentuales por debajo de la meta del Programa.

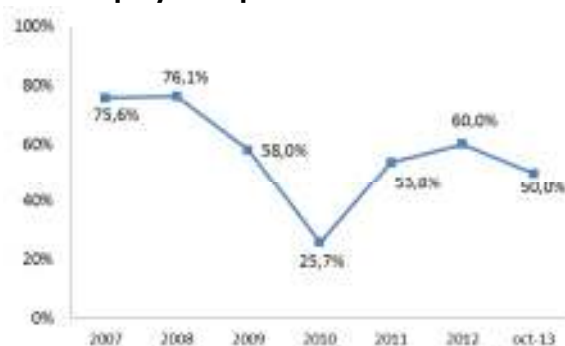
Cuadro 39. Estado de los proyectos presentados a FINDETER en las bolsas de esfuerzo territorial a octubre de 2013

Estado	No.	%
Elegible certificado	1.980	64,3
No elegible	892	29,0
Rechazado	121	3,9
Cancelado	65	2,1
Pre-inscrito	14	0,5
Revocado	7	0,2
En evaluación	1	0,0
Total	3.080	100,00

Fuente: CRECE con base en FINDETER

Al observar la evolución de la tasa de elegibilidad durante el período evaluado, se observa que si bien durante los primeros años esta se mantuvo muy cerca de la meta esperada, a partir de 2009 se alejó bastante manteniéndose especialmente baja los dos últimos años.

Esto puede deberse –parcialmente- al cambio de las administraciones municipales cuyo nivel de conocimiento de los requisitos para obtener la elegibilidad de los proyectos así como del sistema de calificación, no fue en su momento el suficiente lo cual causó la no elegibilidad de los proyectos.

Gráfico 18. Elegibilidad de los proyectos presentados a FINDETER. 2007 – octubre de 2013

Fuente: CRECE con base en FINDETER

Otro de los propósitos de este componente era lograr que para el cierre financiero de los hogares, las instituciones financieras formales fueran una fuente importante de crédito para la población informal. De acuerdo con las respuestas de los beneficiarios, el 39,2% de aquellos que solicitaron préstamos, lo obtuvieron de este tipo de instituciones, obteniendo además un importante avance sobre el hallazgo de la evaluación intermedia. Al indagar por el tipo de institución financiera se encontró una importante diversidad de bancos: Bancolombia, Colpatria, BBVA, AV Villas, entre otros; evidenciándose que han aparecido en el terreno importantes entidades no tradicionales en originación de crédito hipotecario.

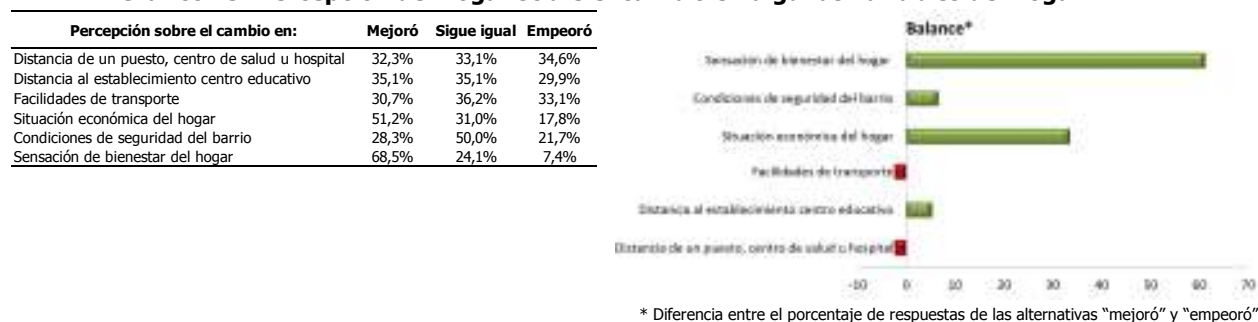
Por último, es importante no perder de vista la satisfacción de los beneficiarios respecto a las soluciones habitacionales recibidas o la percepción de cambio de su calidad de vida, teniendo en cuenta que el fin último del Programa es *"contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno"*. Al respecto, se encontró que el 67% de los hogares beneficiarios del componente, considera que su calidad de vida mejoró luego de recibir la solución habitacional recibida frente a un 85% esperado

en la formulación del marco lógico. Si bien no se alcanzó la meta esperada, es de destacar que los hogares le otorgan una alta valoración a la solución recibida representada en el hecho de que “están en algo propio” y el hecho de no tener que pagar arriendo lo que les ha liberado parte de sus ingresos para dedicarlo a otros gastos.

Frente a la satisfacción con la solución habitacional recibida, el 68,9% de los hogares manifestó que se sienten satisfechos o muy satisfechos. Entre las razones que manifestaron se encuentran el hecho de que consideran que ahora tienen la oportunidad de vivir en una vivienda digna, consideran de alta calidad las construcciones, en el caso de los hogares que recibieron subsidios para mejoramiento se sienten a gusto con las obras realizadas así como con su calidad. Los hogares que manifestaron un bajo nivel de satisfacción con la solución habitacional recibida mencionaron entre otras razones, no estar a gusto con el barrio, no les entregaron la vivienda que esperaban ni en la ubicación que esperaban, consideraron de baja calidad los materiales empleados, fallas en el terreno, entre otras razones.

Para captar la opinión de los hogares frente a diferentes aspectos que influyen en su percepción frente a la calidad de vida se indagó por su apreciación sobre cambios relacionados con distancia a establecimientos, facilidades de transporte, condiciones de seguridad, entre otros (ver gráfico 19).

Gráfico 19. Percepción del hogar sobre el cambio en algunas variables del hogar



Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios SFV

Las condiciones mejor valoradas por los hogares fueron la sensación de bienestar del hogar y su situación económica (68,5% y 51,2%, respectivamente), mientras que la distancia a establecimientos como un puesto de salud o centro educativo empeoró. Esto puede explicarse debido a que por los altos costos del suelo urbano, los proyectos VIS tienden a ser construidos en zonas periféricas de la ciudad que se encuentran desarticuladas de centros de servicios y polos de desarrollo. La opinión de los participantes en uno de los grupos focales realizados con población desplazada fue la siguiente:

“No hay puesto de salud, ni acceso a transporte, ni seguridad. Esto aquí queda muy retirado de todo, de mi trabajo, del trabajo de mi esposo, de la escuela de mis niños. Yo tenía un negocio donde vivía antes y aquí ya no lo puedo tener porque quién va a venir a comprar algo por acá y todos en este barrio somos tan pobres que mis vecinos escasamente tienen con qué comprar el mercado” (Grupo focal, Cartagena)

Por último, con la aprobación de la nueva Ley de vivienda, Ley 1537 de 2012, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República dotaron al país de una poderosa herramienta para atender el déficit

habitacional de un importante sector de la población (más de 1,2 millones de hogares) que por su condición de pobreza absoluta no tendría posibilidad alguna de acceso a una vivienda digna.

Fueron beneficiarios de la vivienda gratuita, a título de subsidio en especie, 27.382 hogares que se encontraban dentro del rango de pobreza extrema, (Red Unidos), en situación desplazamiento, o que fueron afectados por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o que se encuentren habitando en zonas de alto riesgo no mitigable (MVCT, 2013c).

3.3.2 Programa de Mejoramiento Integral de Barrios - PMIB

Con relación al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, de los seis proyectos demostrativos que se tenían programados en igual número de municipios, se ejecutaron finalmente cinco, con uno –el de Buenaventura- cancelado. Por otra parte, al cierre del segundo semestre de 2013 los cinco municipios participantes alcanzaron a ejecutar el 100% de las obras programadas.

Por otra parte, es de destacar el cumplimiento de las metas en torno a la realización de estudios de prefactibilidad, paquetes de diseños y obras concertados con la comunidad y el interés que han mostrado los municipios en cofinanciar en sus territorios programas de este tipo (12 en total). De hecho, el municipio de Pereira que no se tenía entre los municipios previstos para ser apoyados, adelantó obras bajo la metodología del Programa, alcanzando importantes resultados en un término de tiempo menor frente a otros municipios. También se cumplió la meta de la formulación de la política nacional de MIB representada en la construcción del CONPES que da los lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios.

Frente a la percepción de los beneficiarios sobre el mejoramiento del entorno físico, social y ambiental de los barrios mejorados se superó ampliamente la meta formulada en el marco lógico, principalmente la relacionada con la percepción de cambio del entorno físico del barrio (casi la totalidad de los hogares beneficiados, 93,4% tiene la percepción de que el entorno físico del barrio mejoró), el 72,1% considera que el entorno social del barrio mejoró y el 85,8% considera que el entorno ambiental del barrio mejoró.

3.3.3 Titulación de Predios Fiscales – TPF

Respecto al impulso al Programa de Titulación de Predios Fiscales, la verificación realizada mostró que la mayoría de las metas planteadas se cumplieron: Entre 2006 y junio de 2013 se titularon 376.810 predios fiscales ocupados de manera ilegal con VIS. La meta entonces se superó teniendo en cuenta los obstáculos que durante el transcurso del Programa tuvieron que enfrentar los municipios, los cuales se hicieron manifiestos durante las entrevistas a las entidades territoriales: i) demoras en el trabajo de campo adelantado por el IGAC y calidad de la información entregada, ii) la falta de certeza jurídica respecto a la propiedad de los predios de los municipios, iii) la falta de recursos para la publicación de los edictos, entre otros.

Otra meta trazada para este componente, era la celebración de 350 convenios para adelantar la titulación de predios en los municipios. La respuesta de las administraciones municipales fue tan alta que durante el período de análisis se suscribieron 658 convenios para ejecutar el Programa, evidenciándose el compromiso de las administraciones municipales frente al tema de titulación de

predios así como la gestión del MVCT representada además en el acompañamiento a los municipios en temas jurídicos, técnicos y operativos aspecto que es altamente valorado en los municipios entrevistados.

Esta meta en particular, tenía unos hitos de cumplimiento así: a los 6 meses de iniciado el programa, se han firmado 50 convenios entre el gobierno nacional y los municipios para ejecutar el proceso de titulación, 100 a los 12 meses, 220 a los 2 años y 350 al final del programa.

Gráfico 20. Percepción del hogar sobre el cambio en algunas variables del hogar



Fuente: CRECE con base en MVCT, informes semestrales de avance

Como muestra el gráfico anterior, no solo la meta final se superó. Las metas parciales también fueron cumplidas en el tiempo estimado y el número de convenios suscritos superado.

3.3.4 Consolidación de la Política de Desarrollo Territorial

A través de este componente se brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y otras entidades con competencias en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial relacionados con la formulación, adopción, revisión y ajuste de los POT, así como la aplicación de los instrumentos de planeación, financiación y gestión contenidos en la Ley 388 de 1997.

Durante el período de análisis la capacitación y asistencia técnica a los entes territoriales fue muy activa, superándose las metas planteadas en acompañamiento para la conformación e implementación de expedientes municipales y/o revisión y ajustes de los respectivos POT, en el desarrollo de proyectos de renovación urbana y en la promoción de instrumentos para la generación de suelo urbano. La meta relacionada con la asistencia técnica a municipios para la formulación y adopción de POT no logró cumplirse por dificultades de tipo jurídico para su conformación así como la falta de voluntad política por parte de los entes territoriales.

3.3.5 Sistemas de Información

Como parte de las acciones adelantadas por el Programa, se esperaba consolidar todos los proyectos tecnológicos del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial entre los que se encontraban el Sistema Intermedio de Gestión del Subsidio VIS, el Sistema de Apoyo a la Gestión de Titulación y el Sistema de Apoyo a la Gestión de Mejoramiento Integral de Barrios.

Con la consolidación del Sistema Intermedio de Gestión del subsidio VIS, se esperaba entre otros aspectos, sistematizar algunos procesos, mejorar algunos de los módulos según los requerimientos de los usuarios y contar con un sistema de información que incluyera una mayor cantidad de funcionalidades. Adicionalmente, en el marco de la estrategia de Gobierno en Línea, se esperaba automatizar la cadena de trámites relacionados con el ciclo operativo del Subsidio Familiar de Vivienda (SISFAV), buscando la interoperabilidad de todas las instituciones relacionadas. Si bien, se suscribieron algunos contratos para el desarrollo del sistema, surgieron algunos inconvenientes por lo que el MVCT tomó la decisión de no continuar con la implementación del SISFAV y por el contrario fortalecer el sistema que soporta actualmente el ciclo del subsidio familiar de vivienda.

En opinión de los usuarios entrevistados, el Sistema de Administración del Subsidio es un sistema estable que soporta adecuadamente todos los procesos relacionados con la asignación de los subsidios. De hecho, éste se encuentra actualizado con relación a la nueva política de vivienda: Programa de Vivienda Gratuita. Dicha opinión se sustenta en la satisfacción de los usuarios: el 75% de los tomadores de decisiones manifestó que se encuentra satisfecho con el sistema de información, superando la meta esperada en cinco puntos porcentuales.

Los Sistemas de Apoyo a la Gestión de MIB y de Titulación no se lograron implementar pero se encuentran incluidos en el Plan Estratégico de Sistemas de Información – PETIC y en el caso del Sistema de Titulación, al cierre de 2013, este se encontraba en etapa de pruebas.

Tabla 10. Verificación de metas de Marco Lógico

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
F.1 Al menos el 85% de las familias beneficiadas por el programa de vivienda consideran que su calidad de vida ha mejorado luego de recibir la solución habitacional.	% de familias que consideran que han mejorado su calidad de vida	72% de los hogares consideran que su calidad de vida ha cambiado Mucho, 15.1% consideran que ha cambiado Poco, 4.5% consideran que No ha cambiado.	Avance del indicador: el 67% de los hogares considera que su calidad de vida mejoró luego de recibir la solución habitacional recibida ⁱ .	El indicador se calculó con base en la pregunta 57. ¿Si compara la situación actual de su hogar en la vivienda con subsidio con su situación antes de estar en esta vivienda, la calidad de vida del hogar: 1. Empeoró, 2. Sigue igual, 3. Mejoró
F.2 Al menos el 70% de las familias beneficiadas por el componente de mejoramiento de barrios consideran que el entorno físico, social y ambiental de su barrio ha mejorado.	% de familias del PMIB que consideran que el entorno de su barrio ha mejorado	No se reportó avance	Avance del indicador: El 93,4% de las familias beneficiadas por el PMIB considera que el entorno físico del barrio mejoró. El 72,1% de las familias beneficiadas por el PMIB considera que el entorno social del barrio mejoró. El 85,8% de las familias beneficiadas por el PMIB considera que el entorno ambiental del barrio mejoró ⁱⁱ .	El indicador se calculó con base en las preguntas 47c. ¿Con la ejecución de las obras contempladas por el programa, considera que el entorno físico de su barrio: 47.d. ¿Con la ejecución de las obras contempladas por el programa, considera que el entorno social de su barrio: ¿Con la ejecución de las obras contempladas por el programa, considera que el entorno ambiental de su barrio: 1.Mejoró, 2. No presentó cambios, 3. Empeoró
F.3 Al menos 80% de las familias que fueron beneficiadas por el proceso de titulación sostienen que la percepción de seguridad en la tenencia de su vivienda ha mejorado,	% de familias que han mejorado la seguridad en la tenencia de su vivienda	No se reportó avance	Avance del indicador: el porcentaje de hogares que no temía ser desalojado de la vivienda aumentó 2%, mientras que la proporción de hogares que no cree necesario designar a algún integrante para el cuidado de la casa, cuando la dejan sola, aumentó 11% ⁱⁱⁱ	Teniendo en cuenta que en el marco internacional de los derechos humanos la seguridad de la tenencia consiste en garantizarles a las personas una protección legal contra el desalojo forzoso, el acoso y otras amenazas ²⁹ , el indicador se calculó a partir de las preguntas: <i>¿Piensa usted que existe alguna posibilidad de ser desalojado de esta vivienda sin un proceso legal?</i> y <i>Cuando salen de la vivienda ¿algún miembro del hogar debe quedarse para evitar un robo, embargo o desalojo?</i>

²⁹ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx>

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
y 20% de ellas han invertido recursos en la mejora de su predio y/o vivienda.				Las respuestas a esas preguntas muestran que los niveles de inseguridad en la tenencia por parte de los beneficiarios son mínimos y que varían muy poco con la obtención del título. En cuanto a la designación de alguno de los miembros del hogar para cuidar la casa, los resultados sugieren que es más por temor a robos que a desalojos.
	% de familias que ha invertido recursos en la mejora de su predio y/o vivienda	No se reportó avance	Avance del indicador: El 41.5% de los ocupantes que recibieron el título del predio en el desarrollo del programa realizaron inversiones en la vivienda en los últimos dos años^{iv} Descripción del avance: Entre las principales inversiones realizadas están el cambio o reparación de pisos, paredes y techos, en particular en espacios como las habitaciones, cocina y baños.	Los indicadores se calcularon a partir de las preguntas <i>¿En los dos últimos años (entre octubre de 2011 y septiembre de 2013) ha hecho inversiones para mejorar su vivienda/ predio?; ¿En cuáles de los siguientes lugares de la vivienda/ predio ha realizado inversiones?; ¿En los dos últimos años hizo alguna mejora o reparación en la vivienda?; ¿Qué tipo de mejora o reparación hizo?</i>
F.4 El valor de los terrenos legalizados se incrementa en términos reales, al menos, un 30%; básicamente se elimina la brecha de precios entre terrenos ilegales legalizados.	% de incremento en el valor (términos reales) de los terrenos legalizados	No se reportó avance	Avance del indicador: El valor que pedirían por sus viviendas los ocupantes que recibieron el título del predio en el desarrollo del programa aumentó 64.5% en términos reales^v	Ante la inexistencia de fuentes más directas de información, el indicador se calculó a partir de la pregunta <i>¿Si usted quisiera vender esta vivienda ¿cuál sería el precio mínimo en que la vendería?</i>, incluida en las encuestas de línea de base y seguimiento del programa. Con el fin de calcular una variación real, los valores se deflactaron con el IPC de vivienda para ingresos bajos.

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
P.1.a La proporción de viviendas nuevas ocupadas pasa del 35% a 50%, considerándose 18 meses posteriores a la asignación.	% de hogares con subsidio asignado que ocupan las viviendas	En promedio, el 59,81% de los hogares con subsidio asignado ocupan las viviendas.	Avance del indicador: sin precisar avance La información para el cálculo del indicador no fue posible incluir en la encuesta a hogares beneficiarios debido a que parte de la muestra tuvo que seleccionarse en campo, dada la deficiente información que contenían las bases de datos entregadas al CRECE.	
P.1.b El aporte de las entidades territoriales al financiamiento de soluciones de vivienda nueva se incrementa a 18%	Total valor del subsidio aportado por ET/Total del valor de las viviendas= Porcentaje de aporte de las entidades territoriales	De la estructura de financiamiento de proyectos de VIS se obtiene que el 34% de los recursos proviene del municipio.	Avance del indicador: sin precisar avance Debido a que la recolección de la información en entidades territoriales se realizó a través de técnicas cualitativas como entrevistas semi-estructuradas, la información no es representativa para el total de municipios participantes en el componente de SFV.	Se calculó con base en la pregunta No. 16 del instrumento de entrevista a las Entidades Territoriales. ¿Con cuáles formas de financiamiento han contado los planes de vivienda?
	Total valor aportado por ET/Total del valor del proyecto=Porcentaje de aporte de las entidades territoriales			
P.1.c Al menos 85% de las familias beneficiarias están satisfechas con las soluciones habitacionales recibidas	% de satisfacción de los hogares respecto a la solución recibida	56% de los hogares mencionan que la solución recibida fue mejor de lo que esperaba, 26% igual a lo que esperaba, 17% peor de lo que esperaba.	Avance del indicador: El 68,9% de las familias beneficiarias están satisfechas o muy satisfechas con la solución habitacional recibida ^{vi} .	Se calculó con base en la pregunta 56. ¿Con respecto a la vivienda adquirida, construida o mejorada con el subsidio usted está? 1. Muy insatisfecho, 2. Insatisfecho, 3. Indiferente, 4. Satisfecho, 5. Muy satisfecho, de la encuesta de hogares beneficiarios de SFV.
P.1.d La proporción de proyectos presentados por los municipios al Concurso de Esfuerzo Municipal	Tasa de elegibilidad de los proyectos radicados al Concurso de Esfuerzo Municipal	60% de los proyectos presentados al Concurso de Esfuerzo Territorial han resultado elegibles	Avance del indicador: El 63,5% de los proyectos presentados por los municipios han sido declarados elegibles ^{vii} .	Para calcular el indicador, se tomó el período comprendido entre 2007 y octubre de 24 de 2013. No se tomaron en cuenta los proyectos que a la fecha de consulta se encontraban cancelados, en evaluación,

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
declarados elegibles se mantiene, al menos, en 80%.			Descripción del avance: No se cumplió la meta. Entre 2007 y octubre de 2013, la tasa de elegibilidad de los proyectos presentados en las bolsas de esfuerzo territorial fue del 63,5%, 16,5 puntos porcentuales por debajo de la meta del Programa.	revocados, ajustados u objetados. Se incluyeron los siguientes grupos de recursos: Bolsa Ordinaria, Bolsa Única Nacional, Bolsa de Mejoramiento, Esfuerzo Municipal, Esfuerzo Territorial Departamental, Esfuerzo Territorial Nacional y promoción de oferta y demanda.
P.1.e La proporción de beneficiarios de los subsidios que recibieron crédito de instituciones financieras formales pasa de 12% (observado 2004) a 15% al final del programa, y 18% a los dos años de la finalización del mismo.	% de beneficiarios que recibieron crédito por parte de una institución financiera formal	10,17% de los hogares recibieron crédito de una entidad financiera formal	Avance del indicador: El 39,2% de los beneficiarios de subsidios familiares de vivienda que solicitaron y obtuvieron préstamos, lo hicieron en una institución financiera formal ^{viii} .	Se calculó con base en las preguntas 40.f ¿Cómo completó el valor de la vivienda? y 41.c Banco, de la encuesta a hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda.
P.1.f La cantidad de unidades de VIS iniciadas se incrementa de 46 mil unidades en 2006 (observado 2006) a 55 mil al finalizar el programa.	No. de VIS iniciadas	No se registró avance	Avance del indicador: <u>112%</u>	Para tener comparabilidad entre la línea de base y la verificación del cumplimiento de la meta, se tomó la información disponible para 12 áreas urbanas y tres metropolitanas de la Estructura General del Censo de Edificaciones. Unidades Tipo VIS del DANE.
			Descripción del avance: De acuerdo con la última información disponible al tercer trimestre de 2013, la cantidad de unidades VIS iniciadas y en proceso fue de 61.734; sobrepasando el cumplimiento de la meta en 6.734 VIS iniciadas ^{ix} .	
P.2.a Al final del programa, al menos	No. de municipios que han cofinanciado proyectos de		Avance del indicador: <u>120%</u>	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
10 municipios han mostrado interés en cofinanciar programas de MIB bajo la política definida por el gobierno nacional.	MIB		Descripción del avance: 12 municipios han manifestado interés en adelantar programas de Mejoramiento Integral de Barrios (Palmira, Valledupar, Barranquilla, Villavicencio, Pereira, Neiva, Ibagué, Cali, Manizales, Sincelejo, Cartagena, y Soacha). Desde la DEUT se brindó asistencia técnica en la estructuración de tales proyectos. Como resultado, Ibagué y Manizales manifestaron interés en cofinanciar el programa de Mejoramiento de los Barrios ^x	
P.2.b A los dos años de finalizado el programa, al menos 3 de los municipios que han participado del programa del Gobierno Nacional, replican el instrumento en otros barrios de su jurisdicción.	No. de municipios que han replicado el PPMIB	1 municipio (Barrancabermeja) ha replicado el programa en otros barrios. Se ha incorporado un municipio (Pereira) al programa.	1 municipio (Barrancabermeja) ha replicado el programa en otros barrios ^{xi} .	El cumplimiento de esta meta se verificará a los dos años de finalizado el Programa
P.2.c Al final de la operación de crédito, se cuenta con una política nacional de MIB.	Existencia de una PMIB	En proceso de elaboración por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Estado de avance del indicador: <u>100%</u> Descripción del indicador: El 24 de agosto de 2009 se expidió el documento CONPES 3604 – Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios ^{xii} . Actualmente ya se tiene el documento definitivo del proyecto de decreto para reglamentar el tratamiento de Mejoramiento Integral. En julio de 2012, se llevó a cabo el Seminario Taller Internacional sobre mejoramiento integral de	En entrevista con la Coordinadora de la UTEN en el MVCT mencionó que el primer paso fue la elaboración del documento CONPES 3604 que da los lineamientos para la consolidación de la política de MIB y se está pensando en hacer un CONPES de seguimiento que junto con los resultados de la evaluación final del Programa permita tener los elementos para la elaboración del documento de política pública

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
			barrios, con la participación de expertos nacionales e internacionales, en el cual se establecieron las principales líneas de acción con las que debería contar un programa de mejoramiento integral ^{xiii} .	
P.2.d Al final de la operación, se contará con un banco de proyectos MIB, elegibles para futuras actuaciones por parte de la Nación.	Existencia de un Banco de proyectos MIB	No se reportó avance	Avance del indicador: <u>100%</u>	
			Descripción del avance: A la fecha se cuenta con un banco de 16 proyectos en el mismo número de municipios (Cartagena, Barranquilla, Villavicencio, Neiva, Soacha, Popayán, Ibagué, Buenaventura, Cali, Bucaramanga, Manizales, Soledad, Palmira, Valledupar, Montería, Sincelejo), cada uno cuenta con un perfil de proyecto que incluye entre otros los siguientes componentes: i) Diagnóstico socioeconómico y de infraestructura, ii) problemática social, iii) propuesta urbanística, iv) costos preliminares por actividades y v) acciones sociales y legales ^{xiv} .	
P.3.a Al final del programa, al menos 5% de los municipios que participaron del programa de titulación impulsado por el gobierno nacional, están replicando con recursos propios el instrumento en otros barrios de su jurisdicción (10% a los dos años de finalizado el Programa)	No. de municipios que replican el Programa de Titulación	El 29% de los municipios (de 249 que respondieron la encuesta) ha impulsado la legalización de predios y se evidencia que en los municipios en que se ha desarrollado el programa, posteriormente se realizan procesos de titulación de manera autónoma	Avance del indicador: El <u>30,8%</u> de los municipios entrevistados manifestaron que han impulsado programas de titulación con recursos propios ^{xv} .	Se calculó con base en la pregunta No. 49 de la entrevista a las alcaldías como parte del componente de Titulación de Predios Fiscales. ¿El municipio ha impulsado procesos de titulación en otros barrios con recursos propios?

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
P.4.a Al final del programa se contará, al menos, con 3 entidades crediticias no tradicionales en originación de crédito hipotecario, otorgando créditos para VIS.	No. de entidades crediticias no tradicionales en originación de crédito hipotecario que se encuentran otorgando créditos para VIS	Las CCF han establecido líneas de crédito de apoyo a los beneficiarios del subsidio de vivienda (un efecto de sustitución que no logra resolver la demanda financiera de los empleados informales)	En la revisión de información secundaria no se evidenció el cumplimiento de esta meta.	La revisión de información secundaria no permitió documentar las razones por las cuales la meta del marco lógico no reporto ningún avance.
P.4.b Al menos el 70% de los usuarios sostienen que el sistema de monitoreo es una herramienta útil para el control y toma de decisiones.	% de usuarios del sistema de monitoreo que lo califican como una herramienta útil	Gobierno en línea en lo relacionado con vivienda: 3.6 Sistema de apoyo a la gestión del Programa de Titulación: 3.9 SNIVDT: 3.9 Sistema Intermedio de gestión del subsidio VIS: 4.1 Sistema de Monitoreo del Programa de VIS: 4.2 Sistema de Apoyo a la Gestión del Programa de MIB: 3.9	Avance del indicador: El 85.7% de los usuarios del sistema de monitoreo manifiestan que esta es una herramienta útil.	
P.4.c El 70% de tomadores de decisión manifiestan su satisfacción con el sistema de información SFV	% de satisfacción sobre el sistema de información SFV	Gobierno en línea en lo relacionado con vivienda: 3.6 Sistema de apoyo a la gestión del Programa de Titulación: 3.8 SNIVDT: 3.8 Sistema Intermedio de gestión del subsidio VIS: 4.0 Sistema de Monitoreo del Programa de VIS: 4.1 Sistema de Apoyo a la Gestión del Programa de MIB: 3.9	Avance del indicador: El 75% de los usuarios del sistema de información de SFV manifiestan su satisfacción con el sistema.	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
C.1.a En el transcurso del programa se asignan aproximadamente 106.000 subsidios VIS: 29.000 para mejoramiento de vivienda, 2.000 VIS construcción en sitio propio, 53.000 para adquisición de vivienda nueva, 9.000 para arrendamiento, y 12.000 para adquisición de vivienda usada. A los 20 meses de iniciado el programa se alcanza el 50% de las metas finales.	No. total de subsidios asignados	Entre 2007-Agosto/2011 se asignaron 96.654 subsidios en total, es decir, un avance del 91%.	Avance del indicador: <u>177,1%</u> Descripción del avance: Entre 2008 y diciembre de 2013 se asignaron 187.762 subsidios familiares de vivienda en las diferentes modalidades ^{xvi} .	
	No. total de subsidios asignados para Mejoramiento	Se asignaron 5.879 subsidios para mejoramiento de vivienda, con un avance del 20%	Avance del indicador: <u>94%</u> Entre 2008 y diciembre de 2013 se asignaron 27.2582 subsidios para mejoramiento de vivienda ^{xvii} .	
	No. total de subsidios asignados para Construcción en sitio propio	Se asignaron 3.269 subsidios para construcción en sitio propio, con un avance del 163%	Avance del indicador: <u>175,1%</u> Descripción del avance: Entre 2008 y diciembre de 2013, se asignaron 5.254 subsidios para construcción en sitio propio ^{xviii} .	
	No. total de subsidios asignados para Adquisición de vivienda nueva	Se asignaron 60.823 subsidios para adquisición de vivienda nueva, con un avance del 115%	Avance del indicador: <u>223,4%</u> Descripción del avance: Entre 2008 y diciembre de 2013, se asignaron 118.419 ^{xix} subsidios para Adquisición de vivienda nueva ^{xx} .	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
	No. total de subsidios asignados para Arrendamiento	Se asignaron 11.041 subsidios para arrendamiento, con un avance del 123%	Avance del indicador: <u>80,7%</u> Descripción del avance: Entre 2008 y diciembre de 2013, se asignaron 7.267 subsidios para Arrendamiento, quedando una meta por cumplir de 1.733 subsidios ^{xxi}	
	No. total de subsidios asignados para adquisición de vivienda usada	No se reportó avance	Avance del indicador: <u>246%</u> Descripción del avance: Entre 2008 y diciembre de 2013, se asignaron 29.553 subsidios para Adquisición de vivienda usada ^{xxii} .	
C.1.b Al final del Programa al menos 31.000 VIS nuevas han sido entregadas-legalizadas a la población; al menos 8.000 a los dos años de iniciada la operación.	No. de VIS nuevas entregadas y legalizadas	Entre 2007-Agosto/2011 se aplicaron el 43% de los subsidios asignados en la modalidad de adquisición de vivienda	Avance del indicador: <u>164%</u>	
			Descripción del avance: Entre 2008 y junio de 2013, 50.966 VIS nuevas fueron entregadas y legalizadas a la población ^{xxiii} .	
C.1.c Al final del Programa al menos 17.000 VIS han sido mejoradas; al menos 4.000 a los dos años de iniciada la operación	No. de VIS mejoradas	Entre 2007-Agosto/2011 se mejoraron 8.973 viviendas, con un avance del 52,8%; 5.747 por vivienda saludable y 3.226 por mejoramiento	Avance del indicador: <u>102%</u>	
			Descripción del avance: Entre 2008 y junio de 2013, 17.317 VIS fueron mejoradas ^{xxiv} .	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
C.1.d Al final del programa al menos 1.200 VIS han sido construidas en sitio propio.	No. de VIS construidas en sitio propio	Entre 2007-Agosto/2011 se construyeron en sitio propio 1.606 viviendas, con un avance del 133,8%	Avance del indicador: <u>468%</u>	
			Entre 2008 y junio de 2013, 5.621 ^{xxv} VIS fueron construidas en sitio propio.	
C.1.e Al final del programa al menos 8.000 viviendas arrendadas y permanecen ocupadas por el arrendatario, al menos 4.500 a los dos años de iniciada la ejecución.	Número de viviendas arrendadas y ocupadas	No se reportó avance	Avance del indicador: <u>90,8%</u>	
			Descripción del avance: Entre 2008 y junio de 2013, 7.267 VIS fueron arrendadas y ocupadas, quedando una meta por cumplir de 733 VIS ^{xxvi} .	
C.1.f Al final del programa al menos 11 mil viviendas usadas han sido entregadas-legalizadas a la población especial, 5000 a los dos años de iniciada la ejecución.	Vivienda usadas entregadas a la población especial	No se reportó avance	Avance del indicador: <u>248%</u>	
			Al cierre del año 2012, 27.254 VIS usadas fueron entregadas a la población especial ^{xxvii} .	
C.2.a En el transcurso del programa se titulan aproximadamente 320.000 predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS; al menos 100.000 predios a los dos años de iniciada la operación.	No. de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS titulados	Se titularon 310.976 predios entre el año 2006-2011 (avance del 97,2%): 68.870 de estos por habilitación y 242.106 titulados por cesión en 531 municipios	Estado de avance del indicador: <u>118%</u>	
			Descripción del avance: En el transcurso del programa se titularon 376.810 predios fiscales ocupados de manera ilegal con VIS. ^{xxviii}	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
C.2.b A los 6 meses de iniciado el programa, se han firmado 50 convenios entre el gobierno nacional y los municipios para ejecutar el proceso de titulación, 100 a los 12 meses, 220 a los 2 años y 350 al final del programa.	No. de convenios firmados Municipio- Gobierno para ejecutar procesos de titulación	300 municipios con convenio vigente para procesos de titulación	Estado de avance del indicador: <u>188%</u>	
			Descripción del avance: Entre 2008 y el segundo semestre de 2013 se suscribieron 658 convenios con igual número de municipios para ejecutar el programa de titulación ^{xxix} .	
C.2.c En el transcurso el programa se da capacitación al 100% de los municipios participantes del proceso de titulación en temas técnicos, jurídicos y operativos; se estima que al menos serán capacitados 150 a los dos años de iniciado el programa.	% de municipios participantes del proceso de titulación capacitados	Entre 2008-2010 se capacitaron 396 municipios en proceso de titulación	Estado de avance del indicador: <u>100%</u> (830 municipios capacitados).	
			Descripción del indicador: Entre 2008 y el segundo semestre de 2013 se capacitaron 830 municipios en temas técnicos, jurídicos y operativos ^{xxx}	
C.3.1.a A los 10 meses de iniciado el	No. de barrios de PMIB con paquete de obras y acciones	Al 31 de diciembre de 2009 se cuenta con el paquete de	Estado de avance del indicador: <u>100%.</u>	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
programa se ha acordado con la comunidad el paquete de obras y acciones sociales a desarrollarse en los 6 barrios pilotos.	sociales acordadas con la comunidad	obras de los 6 barrios piloto, acordados con la comunidad.	Descripción del avance: Al 31 de diciembre de 2009 se cuenta con el paquete de obras de los 6 barrios piloto, acordados con la comunidad. Se adelantaron los respectivos estudios de prefactibilidad, los cuales se finalizaron en diciembre de 2008 y se acordaron con las comunidades el paquete de obras a ser desarrolladas. Así mismo se cuenta con los respectivos planes de acciones sociales ^{xxxi} .	
C.3.1.b A los 18 meses de iniciada la operación se encuentran diseñadas a nivel de factibilidad las obras de infraestructura básica en 6 barrios pilotos.	No. de estudios de factibilidad de obras diseñados	5 estudios de factibilidad diseñados, y uno cancelado en el municipio de Buenaventura	Avance del indicador: 100% Descripción del avance: Durante el Programa se diseñaron a nivel de factibilidad seis (6) estudios para los barrios de Florencia, Apartadó, Cúcuta, Barrancabermeja y Leticia. A pesar de que se canceló el de Buenaventura, posteriormente fue incluido el municipio de Ibagué ^{xxxii} . Sin embargo, el período en el cual se esperaba tener los estudios de factibilidad (a los 18 meses de iniciada la operación) no se cumplió: al cierre del segundo semestre de 2009 solo se contaba con el avance del 80% de los estudios y diseños del proyecto ciclo completo en Leticia.	
C.3.1.c En el transcurso del programa se mejoran, al menos 6 barrios (beneficiándose aproximadamente	No. de barrios mejorados con PMIB	De los 6 barrios seleccionados, hasta la fecha (Ene-2012) solo 2 tienen un avance de obra del 100%, 1 tiene avance hasta el 99.88%, 2 se encuentra en	Estado de avance del indicador: En cuanto a barrios mejorados: 83% (2 barrios con avance de obra de 100%) En cuanto a predios beneficiados: 86% (1.629 predios beneficiados)	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
1900 predios); al menos 3 barrios a los dos años de iniciada la operación.		formulación sus TDR; y 1 fue liquidado por incumplimiento	Descripción del avance: ^{xxxiii} 1. Leticia: Diseño: 100%; Obras: 100% Reasentamiento: revisión del censo definitivo de familias objeto de reasentamiento del Barrio Nueva Esperanza, socialización. 2. Apartadó: Diseño: 100%; Obras CUE: 100% 3. Barrancabermeja: Diseño: 100%; Obras: 100% 4. Cúcuta: Diseño: 100%; Obras: 100% Reasentamiento: trámites participación de la familias en programas viviendas 100% financiadas Agosto, una vez se cuente con esta se procede a FONVIVIENDA para otorgar subsidios y garantizar así la ejecución de obras y traslado real de familias. 5. Florencia: Diseño: 100%; Obras: 100%; Reasentamiento: Trámites participación de la familias en programas 6. Buenaventura: Convenio en proceso de liquidación. Predios beneficiados ^{xxxiv} : 1. Leticia: 191 2. Apartadó: 400 3. Barrancabermeja: 500 4. Cúcuta: 200 5. Florencia: 338 Total: 1.629 predios	
C.3.2.a En el transcurso del	No. de municipios que han recibido asistencia técnica	Entre 2006-2011 se asistieron a 660 municipios	Estado de avance del indicador: <u>265%</u> (530 municipios asistidos)	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
programa 200 municipios reciben asistencia técnica para la conformación e implementación de expedientes municipales y/o revisión y ajustes de sus respectivos POT.	para la conformación e implementación de expedientes municipales y/o revisión y ajustes de sus respectivos POT		Descripción del avance: Entre el segundo semestre de 2008 y el segundo semestre de 2011, se ha brindado asistencia técnica para la conformación e implementación de expedientes municipales y/o revisión a 530 municipios ^{xxxv} .	
C.3.2.b En el transcurso del programa se asisten 16 municipios en la formulación y adopción de POT; al menos 7 municipios a los dos años de iniciada la operación.	No. de municipios asistidos en la formulación y adopción de POT	Entre 2006-2008 se asisten 23 municipios	Estado de avance del indicador: 43,8% (7 municipios asistidos entre 2008 y 2013). Descripción del avance: En el transcurso del programa se asistieron 7 municipios en la formulación y adopción de POT. Solo quedaron pendientes por formular su POT los municipios de Santa Bárbara, Mosquera y el Charco en Nariño, Tuchín en Córdoba y Norosí en Bolívar ^{xxxvi} .	En 2011 se tenía previsto brindar asistencia técnica a los municipios del Departamento de Nariño, para lo cual se realizó una reunión con la Gobernación, a fin de definir una agenda de trabajo para apoyar conjuntamente a dichos municipios, en dicha reunión la Gobernación manifestó que estos municipios no habían priorizado dentro de sus proyectos la formulación de sus EOT, informando también que no cuentan con recursos para apoyar la formulación de dichos EOT. Por lo anterior, no fue posible brindarles apoyo a estos 5 municipios, teniendo razones de tipo jurídico asociadas a su creación y por falta de receptividad del Gobierno local para recibir este apoyo
			Avance del indicador: 120% Se aprobaron 12 documentos normativos y/o reglamentarios de la Ley 388 de 1997 así como otros instrumentos normativos relacionados con ordenamiento y desarrollo territorial: - Decreto 1100 de 2008 por el cual se modificó el Decreto 564 de 2006 y se dictaron otras disposiciones. - Decreto 4065 de 2008 por el cual se	
C.3.2.c Al final del programa se han formulado 10 documentos normativos y/o reglamentarios de la Ley 388 de 1997 y demás instrumentos normativos relacionados con ordenamiento y desarrollo territorial; al menos 6 a los 2 años de iniciado el	No. de documentos normativos y/o reglamentarios formulados sobre la Ley 388/1997	Al 31 de diciembre de 2009 se contaba con 5 documentos normativos y/o reglamentarios de la Ley 388/1997		

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
programa.			reglamentaron las disposiciones de la Ley 388/97 relativas a las actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles^{xxxvii}. 3) Decreto 4066 de 2008 que modifica parcialmente el decreto 3600 de 2007 4) Decreto 1272 del 16 de abril de 2009 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 564 de 2006 y se dictan disposiciones para la optimización del trámite de expedición de licencias de construcción y sus modalidades"^{xxxviii}. 5) Resolución 0912 del 15 de mayo de 2009 del MAVDT, "por la cual se adopta el formato de revisión e información de proyectos"^{xxxix}. 6) Decreto 798 de 2010: Estándares Urbanísticos para las ciudades mayores de 100.000 habitantes. 7) Decreto 1469 de 2010: Licenciamiento Urbanístico 8) Decreto 2525 del 13 de julio de 2010 por el cual se modificó el Decreto 926 de 2010 y se dictan otras disposiciones. 9) Resolución del 1002 del 25 de mayo de 2010 "por la cual se derogan las Resoluciones 0984 de 2005 y 0912 de 2009 y se adoptan el Formulario Único Nacional para la solicitud de Licencias y el Formato de Revisión e Información de Proyectos para la radicación en legal y debida forma de proyectos de construcción y de reconocimiento de la	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
			existencia de edificaciones^{xi}. 10) Resolución 204 de 2011, "procedimiento para el estudio y trámite de Macroproyectos^{xli}". 11) Decreto 1490 de 2011 por medio del cual se reglamentó el Decreto Legislativo 4821 de 2010^{xlii}. 12) Se apoyó la estructuración técnica de la Ley 1469 del 30 de junio de 2011 "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"^{xliii}	
C.3.2.d Al final de la operación al menos 10 entes territoriales han sido asistidos técnicamente para el desarrollo de proyectos de renovación urbana; al menos 5 a los 2 años de iniciado el programa.	No. de entes territoriales asistidos en el desarrollo de proyectos de RU	Entre el 2006-2011 se asistieron 19 municipios	Estado de avance del indicador: <u>110%</u> (11 municipios asistidos). Descripción del avance: Entre el I semestre de 2009 y el II semestre de 2011, se asistieron técnicamente los siguientes entes territoriales: - Formulación de Planes Parciales de Renovación en los que se evidenció ejecución del 100%: Cali, Pereira, Manizales, Ibagué, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Manizales y Santa Marta. - Macropoyectos urbanos: Bucaramanga, Barranquilla-Soledad, Cali, Soacha. Al cierre de 2012, se han asistido 8 municipios en el desarrollo de proyectos de renovación urbana, haciendo falta dos (2) por asistir^{xliiv}.	
C.3.2.e Al final de	Existencia de un Banco de		Avance del indicador: <u>100%</u>	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
la operación, se contará con un banco de proyectos RU elegibles para futuras actuaciones por parte de la Nación.	proyectos RU		Descripción del avance: Desde el año 2008, la DDT cuenta con el aplicativo ATRU el cual da forma al banco de proyectos de renovación urbana del Ministerio. Se priorizaron 43 ciudades con procesos de renovación urbana. Se cuenta con un Aplicativo de Asistencia Técnica a Proyectos de Renovación Urbana ATRU a través del cual dichas ciudades pueden presentar proyectos a consideración del Ministerio para futuras actuaciones por parte de la Nación. ^{xiv}	
C.3.2.f En el transcurso del programa se ha dado asistencia técnica a, al menos, 100 municipios para promocionar instrumentos para la generación de suelo urbano; al menos 40 municipios a los 2 años de iniciado el programa.	No. de municipios asistidos en instrumentos para promoción de generación de suelo urbano	En 2011 se asistieron a 72 municipios	Estado de avance del indicador: <u>313%</u> (313 municipios asistidos)	
			Entre 2008 y 2011 se asistieron 313 municipios para la promoción de generación de suelo urbano ^{xvi} .	
C.4.1.a En el transcurso del	No. de entidades crediticias no tradicionales en	Al 31 de diciembre de 2009 se encontraba en proceso de	Estado de avance del indicador: 0%	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
programa se capacitan 14 entidades crediticias no tradicionales en originación de crédito hipotecario y administración de cartera; menos 7 a los 24 meses.	originación de crédito hipotecario y administración de cartera capacitadas	contratación la consultoría para implementación de los manuales de crédito hipotecario en cinco cooperativas con recursos del Programa BID 1483/OC-CO, la cual se desarrollará en el año 2009, motivo por el cual la consultoría a ser financiado con recursos del Programa BID 1951/OC-CO se reprogramó para desarrollarse en el 2010. Lo anterior indica que No se alcanzó a capacitar a ninguna entidad crediticia no tradicional y fue aplazada para el año 2010.	Descripción del avance No hubo lugar al cumplimiento de este indicador ^{xlvii} .	
C.4.1.b A los 30 meses de iniciado el programa se ha realizado un taller de socialización de los resultados de las actividades de capacitación a las entidades crediticias no tradicionales en originación de crédito hipotecario y administración de cartera	Taller	No se reportó avance	Estado de avance del indicador: 0%	
			Descripción del avance: En la revisión de los informes de avance desde 2008-I hasta 2013-II así como en los Informes de Gestión del Grupo de Banca Multilateral no se evidenció avances en este indicador.	
C.4.1.c A los 12 meses de iniciado el	Existencia de un estudio de actualización del modelo de	Al 31 de diciembre de 2009 se encontraba en proceso de	Avance del indicador: 100%	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
programa se cuenta con un estudio de actualización del modelo de riesgo de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías.	riesgo de la garantía VIS del FNG	elaboración los TDR para contratar consultoría encargada de efectuar el nuevo modelo de riesgo de la garantía FNG	Descripción del avance: La meta se cumplió a través la búsqueda de un nuevo modelo de financiación denominado cobertura de segunda generación y bajo este nuevo objetivo, el Viceministerio contrató los servicios de consultoría de FEDESARROLLO, para realizar un estudio con el fin de evaluar la posibilidad de implementar un programa de fomento a la demanda de vivienda a través del instrumento conocido como cobertura o subsidio a las tasas de interés de créditos hipotecarios, financiable a través del mecanismo de crédito fiscal a las entidades financieras, atendiendo los resultados del estudio en términos de impacto fiscal y financiero. El contrato con FEDESARROLLO fue firmado el día 23 de noviembre de 2010, y cuenta con no objeción del BID mediante comunicado CCO – 3521/2010 ^{xlviii} .	
C.4.1.d A los 3 meses de iniciado el programa se ha elaborado un borrador de las guías y manuales, y conformado un grupo estratégico para apoyar a municipios en el proceso de titulación.	Borrador de guías y manuales elaborado Grupo estratégico conformado	Al 31 de diciembre de 2009 se habían impreso 2000 Guías de Aplicación del Programa Nacional de Titulación entregadas en 2do Foro Nacional de Titulación.	Estado de avance del indicador: 100% Descripción del avance: La meta se cumplió. Por un lado, se contrató la impresión de 2000 Guías de Aplicación del Programa Nacional de Titulación, las cuales fueron entregadas a los municipios asistentes al Segundo Foro Nacional de Titulación y en adelante se han utilizado como el material que se suministra a las entidades territoriales en el proceso de capacitación. Por el otro, desde 2008 se contrató un grupo de apoyo al proceso de titulación en los municipios, conformado por un equipo de apoyo jurídico, uno de apoyo técnico y uno de soporte de gestión ^{xlix} .	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
C.4.2.a A los 30 meses de iniciado el programa se encuentra operando el sistema definitivo de información del sector (Agenda de Conectividad).	Existencia de un sistema definitivo de información del sector	El informe de avance del BID (2011) registró que como resultado de la misión especial para la revisión de sistemas de información, realizada por el BID, en octubre de 2011, se definió que mientras se implementa el Sistema de Información para la Automatización del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, se hace necesario seguir operando con el Sistema de Información para la Administración del Subsidio Familiar de Vivienda.	Avance del indicador: <u>95%</u>	La actividad no se realizó debido a que se presentaron dificultades en la contratación con recursos de crédito y por la falta de disponibilidad de presupuesto por parte de la DSH para el aporte de recursos de contrapartida. El avance de esta meta entonces no está representado en el funcionamiento de la Agenda de Conectividad, sino en el fortalecimiento del Sistema Intermedio de Gestión del Subsidio VIS.
			Cumplimiento del indicador: Al cierre de 2013 no se cuenta con el sistema definitivo de información del sector. Se tiene un avance en el desarrollo de los requerimientos pendientes para el fortalecimiento del Sistema Intermedio de Gestión del Subsidio VIS del MVCT.	El sistema que tienen en este momento, es un sistema que se denominó inicialmente Intermedio, pero se concluye que se tenía que hacer un nuevo sistema completamente nuevo que además entrara dentro de la tecnología obligada del Gobierno Nacional y este definitivamente era Agenda de Conectividad. Sin embargo, este sistema no se logra porque se presentaron dificultades distintas al tema técnico, como un sistema de acuerdos contractuales y afectaciones por parte del Ministerio de Comunicación, todo esto logró impactar negativamente la posibilidad de tener un sistema nuevo y entrar a Agenda de Conectividad.
C.4.2.b A los 12 meses de iniciado el programa se ha diseñado y comenzado a ejecutar un plan de imagen y comunicación del programa nacional de vivienda.	Existencia de un plan de imagen y comunicación del programa nacional de vivienda	Al 31 de diciembre de 2009 se había dado a conocer a los medios de comunicación la implementación de mejoramiento de vivienda, titulación de predios, solución de vivienda, implementación de nueva vivienda de interés social.	Avance del indicador: <u>0%</u>	
			Descripción del avance: El programa de vivienda ha contado con diferentes estrategias de comunicación. No se reportó avance en plan específico comunicacional.	
C.4.2.c A los 24 meses de iniciado el programa se ha elaborado y puesto en vigencia el estatuto	Existencia del estatuto único de VIS	En el segundo semestre de 2008 se radicó en el Congreso de la República y aún no se ha dado trámite.	Avance del indicador: <u>0%</u>	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
único de VIS. A los 30 meses se ha iniciado el proceso de socialización de dicho estatuto.			Descripción del avance: El estatuto único de VIS se radicó el 23 de octubre de 2008 en el Congreso para su correspondiente trámite legislativo. Sin embargo, la puesta en vigencia del Estatuto es de reserva legal; es decir le corresponde al Congreso de la República'.	
C.4.2.d A los 36 meses de iniciado el programa se ha elaborado un manual de prototipos VIS con materiales alternativos.	Existencia de un manual de prototipos VIS con materiales alternativos	Al 31 de diciembre el manual se encontraba en proceso de elaboración.	Estado de avance del indicador: 0% Descripción del avance: No se encontró evidencia de la existencia del manual. Se contrató una consultoría entre el MVCT y la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica AIS para adelantar un análisis de hasta 17 sistemas alternativos para construcción de VIS, conforme a la Norma Sismo Resistente vigente a los procedimientos de homologación establecidos en dicha norma ⁱⁱ .	
C.4.2.e A los 8 meses de iniciado el programa se han realizado, al menos, 10 talleres de difusión de la nueva política VIS (40 talleres al final del programa).	No. de talleres realizados sobre la difusión de la nueva Política VIS	Al 31 de diciembre de 2009 se había realizado 106 talleres de difusión de la nueva Política VIS	Al cierre de 2012, se realizaron 14 talleres en política VIS en todo el territorio nacional, 26 talleres menos de los planeados al finalizar el Programa ⁱⁱⁱ	
C.4.3.a A los 12 meses de iniciado el programa, el VVDT dispone de un plan estratégico de TICS para el periodo 2009-2011.	Plan estratégico de Tics para el periodo 2009 – 2011 implementado	No se reportó avance	Estado de avance del indicador: 100% Descripción del avance: Aunque el Plan Estratégico para el periodo 2009 – 2011 no se elaboró, el MVCT y Fonvivienda suscribieron a finales de 2012 y por seis (6) meses, el contrato de prestación de servicios con la firma	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
			GPPG consultoría para "Diseñar, formular y documentar el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el periodo comprendido entre los años 2013 a 2019^{liii}. En la entrevista realizada al Grupo de Banca Multilateral del MVCT, a finales de 2013 ya se contaba con el plan estratégico de sistemas de información, y su implementación estaba próxima a comenzar en coordinación con el Ministerio de TIC.	
C.4.3.b A los 12 meses de iniciado el programa, se cuenta con un sistema informático implementado para la gestión del componente MIB y utilizado por los usuarios	Sistema informático de MIB en uso	No se reportó avance	Estado de avance del indicador: 0%	
			Descripción del avance: El Sistema Informático no se encuentra en funcionamiento. Se adelantaron las actividades necesarias para la incorporación del componente Sistema de Información Geográfico SIG-DEUT que tiene por objeto "Realizar la conceptualización, diseño, estructuración, articulación y definición de los requerimientos técnicos funcionales y no funcionales necesarios para el desarrollo del sistema" en la contratación del Plan Estratégico del Ministerio que lidera el equipo de TIC'S.^{liv}	
C.4.3.c A los 12 meses de iniciado el	Sistema informático de TPF en uso	No se reportó avance	Estado de avance del indicador: 0%	

Metas	Indicadores	Cumplimiento de metas a medio término ²	Cumplimiento de metas a fin de término	Observaciones
programa , se cuenta con un sistema informático implementado para la gestión del componente de titulación y utilizado por los usuarios			Descripción del avance: Se incluyó dentro del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio- PETIC, la definición de las necesidades específicas del Sistema Nacional de Titulación, puesto que necesario establecer- en el marco de la nueva estructura del Ministerio- la necesidad real y detallada para el sistema. En la vigencia 2013, el MVCT suscribió un contrato para el sistema de información del Programa de Nacional de Titulación. Al cierre de diciembre de 2013, se aprobaron las especificaciones técnicas del proceso de Titulación y se realizaron las pruebas y validaciones al aplicativo del sistema de información a los integrantes del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial. ^{iv}	
C.4.3.d A los 24 meses de iniciado el programa, el Ministerio dispone de un nuevo sistema informático que automatiza los diferentes procesos de gestión del subsidio familiar, ofreciendo garantías de disponibilidad, calidad e integridad	Sistema informático de SFV en uso	No se reportó avance	Estado de avance del indicador: 98% Descripción del avance: El Sistema no se encuentra en completo funcionamiento. Con el propósito de optimizar las funcionalidades del sistema, garantizando mayor seguridad y confiabilidad en la información que se reporta a entidades externas, se han realizado una serie de desarrollos informáticos tendientes a mejorar algunos módulos que componen dicho sistema. Los módulos objeto de mejoras son: i) Módulo de captura y consolidación de postulantes al subsidio familiar de vivienda de interés social urbano y de consultas generales y por postulantes, ii) Módulos de Cruces y Novedades y iii) Módulo de pagos ^{vi} .	

² Fuente: Evaluación intermedia del Programa. Econometría-DINP 2012

4. Evaluación de Impacto del Programa de Titulación de Predios Fiscales

Este capítulo contiene la caracterización de los beneficiarios del Programa nacional de Titulación de Predios Fiscales y un análisis de los impactos generados por la intervención en los ocupantes que recibieron el título de propiedad y en los municipios donde opera el programa. A partir de las instrucciones de los términos de referencia y, en particular, de las preguntas orientadoras de la evaluación de impacto, se identifican cinco temas de análisis: i) Características de los beneficiarios y de la ocupación; ii) Apropiación del programa por parte de los beneficiarios; iii) Cambios de propietario del predio; iv) Impactos de la intervención en los beneficiarios; v) Impactos de la intervención en los municipios. Cada tema se abordará en las cinco secciones del capítulo que se incluyen después de la introducción de carácter metodológico. La séptima sección contiene los principales resultados y conclusiones del capítulo.

La información utilizada para la caracterización de los beneficiarios y el examen de la apropiación del programa proviene de la encuesta aplicada en el marco de esta evaluación a una muestra de hogares localizados en 34 municipios donde se desarrolló el programa³⁰. Esos municipios habían sido seleccionados en el levantamiento de la línea de base realizado en 2009 por Economía Urbana y el Centro Nacional de Consultoría. En cuanto a la estimación de los impactos de la intervención en los beneficiarios y la identificación de los cambios de propietario de los predios, se examinan a partir de la información recopilada en la línea de base y su comparación con los resultados obtenidos en la encuesta de 2013.

Por su parte, el análisis de los impactos que ha tenido el programa en los municipios se efectúa con base en las percepciones de los funcionarios de cerca de 25 entidades territoriales de los órdenes municipal y departamental consultados específicamente por ese tema en el desarrollo de la evaluación.

Aunque, como se presenta en la siguiente sección, no todos los hogares encuestados terminaron siendo beneficiarios del programa, en algunas secciones del capítulo (y en las fuentes de los cuadros) se hace referencia a la “encuesta a beneficiarios” debido a que ese era su propósito original.

4.1 Algunas consideraciones metodológicas

Antes de presentar la caracterización de los beneficiarios del programa y los resultados de las estimaciones de impacto en los hogares, es necesario precisar algunos aspectos relacionados con la **muestra** de hogares utilizada en los cálculos correspondientes y con las decisiones frente a la conformación del grupo de comparación para la estimación de los impactos.

En primer lugar, los resultados incluidos en las secciones siguientes están referidos a dos subgrupos de beneficiarios. La caracterización se efectúa para los 336 hogares que en el momento de la aplicación de la encuesta de 2013 habían recibido el título de sus predios en el desarrollo del programa. De esos hogares, 233 habían respondido también la encuesta de línea de base de 2009,

³⁰ La muestra original se conformó en 35 municipios pero, debido a problemas de orden público, no fue posible aplicar el instrumento de seguimiento en Saravena, Arauca.

mientras que los 103 restantes corresponden a hogares beneficiarios que sirvieron para remplazar la muestra objetivo³¹.

Con respecto a la estimación de impactos, se efectúa con base en la información recopilada en 2009 y 2013 para los 233 hogares de la muestra que recibieron sus títulos en el marco del programa. Se trata de una muestra limitada que no permite detectar variaciones reducidas en los indicadores de impacto centrales. A través de técnicas econométricas, esos hogares son comparados con 662 hogares encuestados tanto en la línea de base como en el seguimiento que no han recibido los títulos de propiedad, bien sea porque el programa no ha empezado en la zona respectiva, o porque están en el proceso de titulación.

En el cuadro siguiente se resume el estado frente al programa de los hogares encuestados en 2013 y se resaltan los que se utilizarán para la caracterización y la estimación de impactos.

Cuadro 40. Estado de la muestra de hogares frente al Programa

Característica del hogar frente al programa y la evaluación	No ha empezado programa en la zona (1)	Pedios en proceso de titulación (2)	Pedios titulados en programa (3)	Pedios titulados antes del programa (4)	Sin claridad sobre su estado (5)	Total	Grupo de control para impactos (1+2)
Hogares encuestados en línea de base y seguimiento	83	579	233	86	209	1,190	662
Hogares encuestados sólo en seguimiento (reemplazos)	18	251	103	27	12	411	-
Total	101	830	336	113	221	1,601	-

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Para una mejor ilustración, en el siguiente cuadro se presenta el estado de los hogares encuestados frente al programa para los municipios de la muestra.

³¹ En total se seleccionaron 411 reemplazos, de los cuales 103 correspondían a hogares con título recibido en el desarrollo del programa.

Cuadro 41. Estado de la muestra de hogares frente al Programa por municipio

Región	Municipio	No ha empezado programa en la zona	Pedios en proceso de titulación	Pedios titulados en programa	Pedios titulados antes del programa	Sin claridad sobre su estado	Total
Atlántica	Agustín Codazzi		13	35		1	49
	Cartagena		12	11	8	29	60
	Chiriquaná	1	23	13	4	8	49
	Galeras		22	1	2	16	41
	Montelíbano		17			23	40
	Montería		17	20	2	1	40
	San Marcos		5	8		28	41
Central	Campoalegre		33	17	13	6	69
	Dolores	2				1	3
	Florencia	3	9	8	1		21
	Lérida	5	32		1	1	39
	Milán	3	11	5	2	2	23
	Natagaima	1	54	2		5	62
	Neiva	28	38	1	1	1	69
	Rovira	3	23				26
Oriental	Calvario		8	3		1	12
	Cúcuta	3	109	67	8	22	209
	El Carmen	1	8		2	4	15
	Fuente de Oro	2	22		1	4	29
	Granada	1	7	8		13	29
	Tibú		9	6			15
	Vistahermosa	1	4		1	6	12
Orinoquía - Amazonía	Arauca	2	30	39	15		86
	Mitú	1	21	13	3	4	42
	Monterrey	7	11	5	20	12	55
	Orocué		22	11	2		35
	Puerto Caicedo		27				27
	Trinidad	2	71	2	7	3	85
Pacífica	Buenaventura	12	95	53	6	9	175
	Cértégui	13	15		3	12	43
	Condoto	1	11		2	2	16
	Dagua	7	21				28
	Quibdó	2	11	7	6	2	28
	Tadó		19	1	3	5	28
Totales		101	830	336	113	221	1601

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

La selección de los hogares de tratamiento y control para la estimación de los impactos del programa amerita algunas precisiones.

El diseño de la evaluación de impacto del programa, realizado por Economía Urbana y CNC (2009), incluyó la conformación del grupo de tratamiento con hogares ubicados en municipios que habían firmado convenio con el Ministerio para participar en el programa en 2008 y donde, de acuerdo con la información suministrada por el Grupo de Titulación y Saneamiento Predial, se tenía prevista la entrega de títulos a finales de 2009. Por su parte, el grupo de control se conformó con hogares localizados en municipios que firmaron convenio en 2009 y donde, según las previsiones originales, la entrega de los títulos se haría a finales de 2010 o comienzos de 2011. Dado que los tres municipios más grandes de la muestra (Cartagena, Cúcuta y Buenaventura) estuvieron presentes en las dos fases (2008 y 2009), allí se seleccionaron hogares tanto de tratamiento como de control. La identificación de los hogares que conformarían la muestra se hizo a partir de registros de predios suministrados por el Ministerio de Vivienda (Economía Urbana y CNC, 2009).

El criterio para la conformación de la muestra anterior se basó en el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de los municipios y en la posibilidad de realizar comparaciones entre "municipios titulados pero con diferentes intensidades en términos temporales en la fase de primer

seguimiento” a partir de una encuesta propuesta para octubre de 2011 (Economía Urbana y CNC, 2009, p. 146).

El diseño metodológico propuesto por Economía Urbana y CNC (2009) habría sido una alternativa técnicamente óptima si todos o, por lo menos, la mayoría de los hogares encuestados en la línea de base hubieran recibido el título de sus predios en los años previstos: 2009 y 2010. Con ese escenario se habrían podido evaluar los impactos del programa de acuerdo con la *intensidad* del tratamiento: al momento de levantar la información de seguimiento, el grupo de hogares de los municipios de la primera fase habría recibido sus títulos 4 años atrás, mientras que el de la segunda fase lo habría hecho 3 años atrás. De esa manera, podrían estimarse los impactos mediante la comparación de los dos grupos, que tendrían una diferencia de 1 año en el momento de la intervención.

Sin embargo, debido a las dinámicas particulares de los municipios frente al programa y a dificultades propias de su ejecución, el supuesto de que todos los hogares encuestados en la línea de base (1601 hogares) habrían recibido el título de su propiedad un par de años después, no se cumplió (ni en el agregado ni en ninguno de los municipios). De hecho, como se observa en los cuadros anteriores, en 2013 sólo un poco menos del 20% de los hogares que respondieron las dos encuestas había recibido su título en el desarrollo del programa (ese porcentaje es del 31.4% entre los hogares que conformaban el grupo de tratamiento original y del 8.6% entre los hogares de control originales). Cerca de la mitad (579 hogares) estaban en el proceso de recibir el título y los demás hogares (que representan casi la tercera parte de la muestra efectiva en los dos momentos) tenían condiciones no esperadas (predios titulados antes del programa o zonas donde éste no ha empezado) o no claras frente al programa (los hogares no pudieron dar razón de su estado frente al programa). Es posible que en los dos últimos grupos haya hogares que fueron candidatos para participar en el programa pero que, por no cumplir con alguna condición, no terminaron siendo beneficiarios y no lo tienen claro. También puede haber hogares que aún estén en el proceso de titulación, pero no lo saben.

El desconocimiento de aspectos claves del programa por parte de los beneficiarios *potenciales* y *efectivos*, así como las fallas en los canales de comunicación de los avances del programa a los beneficiarios, evidenciadas en la encuesta, dificultó la clasificación de los hogares según su estado en el programa. Y esa clasificación es crítica para la conformación de los grupos de tratamiento y control.

De acuerdo con la clasificación realizada, la muestra efectiva para la evaluación de impactos con datos de panel es de sólo 233 hogares titulados. Como se señaló, ese número es reducido para examinar con precisión estadística diferencias pequeñas en las variables de impacto cuando se comparen el grupo de tratamiento y control en dos momentos del tiempo. Por esa razón, resulta técnicamente inviable realizar comparaciones según la intensidad del tratamiento, como se previó en el diseño original de la evaluación. A manera de ejemplo, podrían conformarse dos grupos, uno de 128 hogares que recibieron el título antes de 2011 y otro de 105 que lo recibieron entre ese año y 2013, pero se trata de tamaños muy reducidos para obtener resultados estadísticamente confiables.

De allí que, para efectos de la evaluación de impacto del programa, se haya optado por realizar una estimación basada en la comparación entre los 233 hogares titulados para los que se cuenta con información en dos momentos, y un grupo de control seleccionado a partir de seis alternativas:

1. La suma de todos los hogares encuestados en la línea de base y el seguimiento que no han recibido los títulos de sus predios en el desarrollo del programa. Ese número asciende a 957 hogares, pero incluye a hogares con condiciones muy distintas e, incluso, no especificadas
2. Los hogares que resultan de excluir del grupo anterior aquellos que fueron titulados antes del programa, para conformar una muestra de comparación más homogénea; con ese criterio, la cantidad de hogares de control baja a 871
3. Los hogares del grupo anterior, salvo aquellos sobre los cuales no hay claridad frente a su estado en el programa; eso permite una muestra de control más homogénea, conformada por 662 hogares que están en proceso de titulación o en zonas donde el programa no ha comenzado
4. Los hogares que, de acuerdo con la clasificación realizada, habían obtenido los títulos de los predios que ocupan antes de la ejecución del programa; la ventaja es que, para el análisis de ciertos aspectos, constituyen un grupo más puro (no "contaminado" por el programa), pero la desventaja es que su número es muy reducido (86 hogares)
5. Los hogares localizados en zonas donde, según la respuesta obtenida por los encuestados en 2013, el programa no ha empezado; su ventaja para la comparación es que, en principio, tienen condiciones para participar pero no lo han hecho, lo que los hace más "puros", pero la desventaja es que su cantidad es muy baja (83 hogares)

Luego de examinar las alternativas anteriores, se optó por la tercera, mencionada al comienzo de esta sección. Si bien ese grupo parece adecuado para realizar algunas comparaciones entre hogares similares, que reúnen las mismas condiciones de elegibilidad, puede resultar problemático para estimar impactos sobre aspectos para los cuales la *expectativa de recibir* el título equivale prácticamente a *tener* el título (por ejemplo, la realización de inversiones para mejorar la vivienda), así como sobre condiciones para las cuales se presentan efectos de derrame o desborde (*spillover effects*), tal como ocurre con las características del entorno.

En efecto, el hecho de que los hogares titulados y los que están en el proceso de recibir el título de sus predios habiten en los mismos barrios y zonas, dificulta la estimación de los impactos en las características del entorno con una muestra como la descrita. En la medida en que esos hogares sean vecinos, las condiciones del entorno, incluida la disponibilidad de equipamiento urbano, así como sus variaciones en el tiempo, son comunes. Una opción para estimar impactos en esas condiciones sería controlar el efecto de derrame, mediante la comparación entre hogares localizados en barrios o zonas donde sólo habiten beneficiarios y hogares ubicados en barrios donde sólo haya hogares de control. Sin embargo, la distribución geográfica de la muestra (y, en general, del propio programa) hace inviable esa posibilidad. En efecto, de los 133 barrios incluidos en la muestra de panel, sólo hay 11 donde viven exclusivamente hogares titulados, y la cantidad de hogares es de apenas 27 (de los 233 beneficiarios de la muestra de panel). Por su parte, en 67 barrios de la muestra sólo hay hogares de control (un total de 310), mientras que en los 55 barrios restantes habitan tanto hogares de tratamiento (206) como de control (352). Ante esa distribución, el grupo "puro" de tratamiento se reduciría a sólo 27 hogares, lo que imposibilita la estimación de

impactos que controle el efecto de derrame en las condiciones del entorno. Debido a esa razón, en el informe no se incluyen los resultados de las estimaciones de impacto en las condiciones del entorno de los hogares beneficiarios³².

Las consideraciones anteriores revelan que el rezago en la ejecución del programa entre los hogares de la muestra y el hecho de que no todos los potenciales beneficiarios pueden acceder al título (aspecto que no se previó en el diseño de la evaluación), genera limitaciones de carácter técnico para realizar una más completa y contundente estimación de impactos del programa en los beneficiarios. En la sección correspondiente del capítulo se enfatizará en ese hecho.

4.2 Características de los beneficiarios y de la ocupación

De los cerca de 70 mil hogares candidatos a recibir los beneficios del programa de Titulación de Predios Fiscales en los municipios seleccionados para realizar la evaluación de impacto³³, 14.218 ya habían recibido en 2013 el título de sus predios. La caracterización de los beneficiarios y de la ocupación de los predios que se presenta en esta sección se realiza para ese grupo de hogares, que pueden calificarse como beneficiarios *efectivos* del programa. Con respecto a los demás hogares, hay una importante cantidad (34.372) que constituyen beneficiarios *potenciales* del programa, porque están participando en el proceso, y a la espera de obtener los títulos de sus predios.

Cuadro 42. Estado de los hogares encuestados en el seguimiento frente al Programa

Estado	Nº	%
No ha empezado programa en la zona	5.499	8,0%
Predios en proceso de titulación	34.372	50,1%
Predios titulados en programa	14.218	20,7%
Predios titulados antes del programa	4.100	6,0%
Sin claridad sobre su estado	10.458	15,2%
Total	68.647	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Los aspectos que se analizan en esta sección corresponden a las preguntas orientadoras de la evaluación referidas a condiciones de los predios y los hogares. En particular, se examinan las características socioeconómicas de los hogares beneficiarios, algunas condiciones de sus viviendas, aspectos relacionados con la ocupación del predio, los costos asociados a la tenencia y el grado de bancarización de los hogares.

4.2.1 Características socioeconómicas de los beneficiarios

En esta sección se incluye una caracterización de aspectos demográficos, sociales y económicos de los hogares beneficiarios del programa que busca responder la pregunta orientadora de la evaluación referida a los *tipos* de beneficiarios del proceso de titulación según sus condiciones socioeconómicas.

³² Aunque en las versiones anteriores del informe se incluyeron resultados de las estimaciones de impactos de la intervención en las condiciones del entorno de los hogares titulados, la dificultad en la lectura de sus resultados, como consecuencia del *efecto de derrame*, llevó a plantear la exclusión de esos ejercicios.

³³ Corresponde a 34 municipios que participaron en las fases 1 y 2 del programa nacional de Titulación de Predios Fiscales (Economía Urbana y CNC, 2009).

El primer aspecto que puede señalarse al respecto es que la gran mayoría de los beneficiarios del programa de Titulación de Predios Fiscales se localiza en el estrato socioeconómico 1 (el 72.3%), mientras que el resto se ubica en el estrato 2. Si bien esa característica sugiere un alto grado de vulnerabilidad de su población, cabe esperar que el desarrollo generado a partir de la titulación tenga una futura incidencia en la estratificación socioeconómica de los barrios o zonas donde se ha concentrado el programa. Es decir, se esperaría que la consolidación urbanística de los barrios donde se localizan los asentamientos informales objeto de la titulación promueva una re-estratificación de los predios.

A propósito de la vulnerabilidad que tienen los beneficiarios del programa, la información recopilada revela que un poco más de la cuarta parte (el 26.3%) tiene esa condición, de acuerdo con los siguientes criterios, incluidos en la encuesta de seguimiento: alguno de los integrantes tiene una discapacidad física o mental permanente (13.2% de los hogares), el hogar está inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD (9.8%), alguno de sus miembros abandonó una propiedad por inseguridad (6.4%). Con respecto a los otros criterios considerados (alguna de las mujeres es madre comunitaria o el hogar es damnificado de desastre natural), su participación en el total de beneficiarios es mínima (0.7% y 1.4%, en su orden).

También merece señalarse que la mayoría de los beneficiarios del programa de titulación (el 63%) ha recibido beneficios de otros programas del gobierno, en particular Familias en Acción (dos terceras partes de quienes manifiestan haber sido beneficiarios de programas gubernamentales), programas para adulto mayor (13%), Red Juntos (7.6%) y ayudas para desplazados (5.8%).

Asimismo, cerca de las tres cuartas partes están afiliados a salud a través del régimen subsidiado (66% en el caso de los jefes) y casi la cuarta parte por el régimen contributivo (30.6% entre los jefes). Este último porcentaje resulta significativo, teniendo en cuenta que se trata de población localizada mayoritariamente en el estrato 1. Con los anteriores porcentajes de afiliación, casi todos los beneficiarios están cubiertos por el Régimen de Seguridad Social en Salud.

Cuadro 43. Afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud

Régimen	Jefes	%	Todos	%
ARS	9.435	66,4%	48.160	73,4%
EPS	4.351	30,6%	15.332	23,4%
Régimen especial	243	1,7%	731	1,1%
Ninguno	190	1,3%	1.415	2,2%
Total	14.218	0,0%	2.146	0,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

En cuanto a sus características demográficas, los beneficiarios tienen conformados, en su mayoría, hogares *biparentales* (60.2%), es decir, hogares en cabeza de un jefe y su cónyuge, seguidos por hogares *monoparentales* (35.6%), y, con muy poco peso, unipersonales (3.5%) y fraternales (0.7%). Según su composición, predominan los hogares *extensos* (54.9%), lo que significa que, además del padre y/o la madre, con o sin hijos, hay otros parientes, especialmente nietos. Luego se encuentran los hogares *nucleares* (40.9%), conformados por el papá, la mamá o ambos, con o sin hijos.

Cuadro 44. Tipos de hogar entre los beneficiarios

Tipo de hogar	Hogares	%
Unipersonal	502	3.5%
Fraternal	95	0.7%
Monoparental nuclear	1,430	10.1%
Monoparental extenso	3,626	25.5%
Biparental nuclear	4,391	30.9%
Biparental extenso	4,174	29.4%
Total	14,218	100.0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

En la gran mayoría de los hogares vive al menos un hijo (83%) y es importante también la cantidad de hogares donde habita al menos un nieto del jefe o de su cónyuge (41%).

Asociado con lo anterior, el tamaño medio de los hogares beneficiarios es de 4.6 personas, lo que significa una persona más frente al promedio de las zonas urbanas en el país según las últimas Encuestas de Calidad de Vida del DANE. El tamaño más frecuente de los hogares beneficiarios es de 4 personas (26.3%), y cerca de la mitad (el 44.9%) está integrada por 5 o más personas. Es decir, son hogares numerosos, por lo cual la cobertura del programa resulta significativa (más de 1 millón 600 mil beneficiarios, teniendo en cuenta que la cantidad de predios titulados en el programa superó los 359 mil).

Cuadro 45. Tamaño de los hogares beneficiarios

Nº de personas	Hogares	%
1	502	3.5%
2	1,584	11.1%
3	2,000	14.1%
4	3,742	26.3%
5	2,260	15.9%
6	1,977	13.9%
7	941	6.6%
8 y más	1,211	8.5%
Total	14,218	100.0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Aunque más de la mitad de los jefes de hogar son hombres (58%), si se tiene en cuenta la cantidad de hogares con jefes o cónyuges mujeres, se observa que la gran mayoría de hogares beneficiarios (el 94%) tiene como cabeza a una mujer (bien sea individual, cuando la mujer no tiene pareja, o compartida, cuando es la esposa del jefe). Eso contrasta con la presencia de jefes o cónyuges hombres en el 66.4% de los hogares beneficiarios.

La edad promedio de los jefes de los hogares beneficiarios es de 53.5 años y, como se observa en el cuadro, predominan los jefes mayores, situación consistente con el tiempo de ocupación de los predios exigido para los beneficiarios.

Cuadro 46. Edades de los jefes de hogar

Rango	Jefes	%
24 a 40	2,444	17.2%
41 a 50	3,690	26.0%
51 a 60	3,797	26.7%
61 y más	4,287	30.2%
Total	14,218	100.0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Los niveles de asistencia escolar de los integrantes de los hogares beneficiarios en edad de atender los niveles de primaria (6 a 10 años) y secundaria (11 a 16 años) son elevados: 90.5% y 94.1%, respectivamente. El hecho de que el primero sea más reducido que el segundo se explica porque los anteriores rangos de edad son los oficiales, pero, en la práctica, algunos niños de 6 están asistiendo a preescolar y ese nivel se excluyó de la encuesta³⁴. Las tasas anteriores contrastan con la asistencia al sistema educativo entre quienes deberían estar matriculados en el nivel superior (17 a 21 años): 45.4%. En esas edades los jóvenes de los hogares beneficiarios se vinculan de manera temprana al mercado laboral (40.5%) o a ayudar al cuidado de sus hogares (11.3%).

A propósito de esa vinculación, la fuente principal de ingreso de los hogares beneficiarios del programa es la actividad laboral de sus miembros. Su tasa global de participación es del 49%, es decir, cerca de la mitad de quienes tienen edad de trabajar (12 años y más en la zona urbana) es población económicamente activa. Por su parte, la tasa de ocupación es del 43%, mientras que el nivel de desempleo asciende a 12%. Cabe señalar que esos niveles no son comparables con los arrojados por otras fuentes, en la medida en que la encuesta a beneficiarios no indaga por actividades económicas adicionales a la desempeñada de manera principal las dos semanas previas a la aplicación del instrumento.

Debido a lo anterior, el nivel de participación laboral de los integrantes de los hogares beneficiarios del programa resulta comparativamente bajo. Esa situación, sumada al hecho de que en el 10% de los hogares no hay ninguna persona que tenga como principal actividad el empleo, la tasa de dependencia económica, medida como la cantidad de miembros que dependen de cada persona ocupada, es elevada (3.1 personas).

Con respecto a la actividad económica principal de los jefes de hogar, más de las dos terceras partes trabajan, cerca del 20% se dedica principalmente a los oficios del hogar, el 6% son pensionados y el resto se distribuyen entre desempleados (3.7%), incapacitados para trabajar (1.8%) y otra condición de inactividad económica (3.5%). Entre quienes trabajan, la mayoría lo hacen sin contrato (63.4%), y los demás cuentan con contrato a término indefinido (17.2%), temporal (17.1%) o, con una participación mínima, por prestación de servicios (1.7%).

En cuanto a la rama de actividad en que trabajan los jefes de hogar, cerca de la cuarta parte se dedica al comercio, el 14% a actividades agropecuarias, el 10% a la construcción, el 8% al transporte y la mayoría de los restantes (35%) trabaja en otro tipo de actividades terciarias. Más de la mitad son trabajadores independientes y un poco menos de la tercera parte son obreros o empleados de empresas particulares.

³⁴ Tal como se estableció en el diseño de la encuesta de línea de base (Economía Urbana y CNC, 2009), la pregunta de asistencia al sistema educativo no era aplicable a quienes están matriculados en a preescolar.

Aparte del ingreso generado por la actividad laboral de sus integrantes, el 58% de los hogares beneficiarios recibe ingresos de otras fuentes, en particular ayuda proveniente de instituciones (41%), ayuda de familiares que viven en el país (22%), pensiones (15%), remesas del exterior (13%), entre otros.

4.2.2 Características de la vivienda

Los beneficiarios del programa de Titulación de Predios Fiscales han construido en los predios ocupados viviendas que, en su mayoría, tienen actualmente piso en cemento (61.7%) y paredes en bloque, ladrillo o piedra (85.5%). Es decir, las mejoras realizadas en el predio corresponden en gran medida a soluciones habitacionales "de material". La proporción de viviendas que pueden calificarse inadecuadas por el material del que están hechas es reducida: entre 5% y 6%, por tener paredes en madera burda, zinc, desechos, entre otros, o pisos en tierra o arena. Cabe precisar que justamente los cambios o arreglos en paredes y pisos son una de las inversiones más frecuentes que han realizado los beneficiarios en los últimos años, como se verá más adelante.

La gran mayoría de las viviendas cuenta con los servicios públicos de energía (99.6%), aseo (97.6%) y acueducto (90.1%), y alrededor de las tres cuartas partes dispone de alcantarillado (74.6%) y gas conectado a red pública (76.4%).

La proporción de hogares beneficiarios que ha realizado inversiones en su vivienda en los últimos dos años es significativa: el 41.5%. En promedio, cada hogar que efectuó inversiones gastó un valor aproximado de 4.8 millones de pesos en ese período. La fuente principal de financiación para cubrir el costo de las inversiones fue el ahorro (45.2% de quienes las hicieron), seguido de préstamo bancario (21.6%), ayuda de parientes (11.7%), crédito con prestamista particular (8.8%), crédito con cooperativa o almacén (6.5%) y otras fuentes (6.2%).

Los espacios de la vivienda donde se concentró la mayor parte de las inversiones fueron las habitaciones (27.4%), la cocina (24.1%) y los baños (23%). El mayor porcentaje de las inversiones (el 79.9%) consistió en mejoras o reparaciones en la vivienda, y una proporción menor (34%) en ampliaciones. La mayor parte de las mejoras se hizo en las paredes, el piso o el techo.

Cuadro 47. Espacios de la vivienda donde se han realizado inversiones

Espacio	Hogares	%
Sala	910	15.5%
Comedor	653	11.1%
Cocina	1,415	24.1%
Cuartos	1,605	27.4%
Baños	1,349	23.0%
Patio	695	11.9%
Local	95	1.6%
Garaje	137	2.3%
Toda	1,095	18.7%
Fachada	814	13.9%
Otro	1,349	23.0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Finalmente, la estimación de los valores de la vivienda, en respuesta a dos de las preguntas orientadoras de la evaluación, procede de dos preguntas relacionadas con el precio mínimo al cual los beneficiarios venderían su propiedad y con el arriendo *imputado*, es decir, el canon que cobrarían por alquilar su vivienda. En cuanto al primer tema, los resultados de la encuesta revelan que quienes recibieron su título en el desarrollo del programa estarían dispuestos a vender su vivienda a un precio mínimo promedio de 33 millones de pesos. Por su parte, el arriendo que cobrarían, en caso de poder alquilarla, sería de 211 mil pesos mensuales en promedio.

4.2.3 Características de la ocupación de los predios y viviendas

Antes de presentar los resultados relacionados con la ocupación de los predios, es necesario precisar que los hogares beneficiarios del programa desconocen, no recuerdan o confunden algunas de esas características, por razones como el largo tiempo que la mayoría lleva habitándolos (22 años, en promedio, en el caso de los jefes de hogar), la desinformación sobre ciertas situaciones y algunas particularidades que los ocupantes no tendrían por qué saber.

Acerca de la forma en que los hogares adquirieron los predios, la mayoría señala que los ocupó (86.3%), mientras que una proporción menor afirma haberlos comprado a urbanizadores ilegales (10.5%) o a otras personas o entidades (3.2%), especialmente a particulares.

Con respecto al dominio original del terreno, la mayor proporción de beneficiarios manifiesta que el predio era del municipio (77.8%), mientras que los demás dicen que era de particulares (13.2%) o que ignoran quién era su propietario original (9.1%).

En cuanto al período de ocupación, el porcentaje más alto corresponde a hogares que empezaron a habitar el predio en los años noventa (33.1%), seguidos por quienes llegaron entre 2000 y 2009 (27.3%), en los ochenta (20.4%), antes de 1980 (15.8%), después de 2010 (1.4%) y algunos que no saben (2.1%). Cabe señalar que algo más de la quinta parte de los beneficiarios (22.9%) afirma que está ocupando el predio desde 2002, lo que los excluiría de la posibilidad de acceder al título. A juzgar por algunas observaciones consignadas en los formularios, esos casos corresponderían a cambios de propietario, dentro de la misma familia (venta de la vivienda de padre a hijo), o a ocupación de “viviendas familiares” donde el titular no reside (por separación, en caso de parejas, o porque es del papá y ahora la ocupa otro hijo).

La mayoría de beneficiarios (70%) afirma que su predio forma parte de uno de mayor extensión, pero prácticamente ninguno da razón del número de viviendas o de hogares en el predio completo.

Esta sección concluye con la descripción de otra característica de la ocupación relacionada con el número de personas por cuarto y, asociado a él, el nivel de hacinamiento. A ese respecto, se encontró que, en promedio, en cada hogar beneficiario hay 2.2 personas por cada cuarto disponible en el hogar. Por su parte, el nivel de hacinamiento, presente en aquellos hogares donde el número de personas por cuarto es igual o mayor a 3, asciende al 21.7%. Se esperaría que con la obtención del título aumente el interés de los ocupantes en ampliar sus viviendas y esa proporción de hogares con hacinamiento se reduzca en el futuro.

4.2.4 Costos asociados a la tenencia

Los análisis incluidos en esta sección buscan responder la pregunta orientadora de la evaluación que indaga por “los costos en los que incurre una familia con título de propiedad frente a una familia sin título de propiedad (impuestos, servicios públicos, etc.)”.

Al respecto deben efectuarse algunas precisiones sobre los ocupantes de los predios que son objeto del programa y sobre la información disponible para los análisis.

En primer lugar, dependiendo de los municipios donde se ubican, algunos de los ocupantes han venido pagando el impuesto predial sobre las mejoras realizadas en los lotes donde se localizaron. En segundo lugar, la mayoría ha venido recibiendo y pagando también las facturas de servicios públicos. Lo anterior significa que la ocupación ilegal o informal de los predios no los ha eximido de asumir costos que podría pensarse que sólo son responsabilidad de propietarios con título. En esa medida, puede afirmarse que los hogares no titulados, que viven en asentamientos informales, no tienen necesariamente el comportamiento de “una familia sin título de propiedad”. La respuesta adecuada a esa pregunta orientadora implicaría hacer una comparación con hogares arrendatarios, pero ese tipo de hogares no era objeto de la muestra de la evaluación. Y, aunque en la línea de base se incluyeron 152 hogares arrendatarios, la mayoría de ellos no se encontró cuando se aplicó la encuesta de seguimiento y sólo 20 de los encontrados seguían teniendo esa condición (por lo cual se clasificaron como “sin claridad frente al programa”).

Sobre la información utilizada en las comparaciones, hay que precisar que las encuestas de línea de base y seguimiento son limitadas para hacer un análisis riguroso de las diferencias en los gastos en que incurren los beneficiarios que obtienen su título frente a los demás hogares: por un lado, el único impuesto por el que se indagó en el instrumento fue el predial, sin discriminar si fue por el lote, las mejoras o las viviendas; por el otro, las preguntas relacionadas con los gastos del hogar incluían en un mismo rubro *todos* los servicios públicos junto con los combustibles empleados para cocinar.

El análisis parte, entonces, de la comparación entre los hogares encuestados en 2013 que habían recibido el título del predio en el desarrollo del programa, frente a quienes todavía no lo habían hecho, bien sea porque el programa no había empezado en la zona o porque la titulación estaba en proceso. Las comparaciones comprenden los siguientes rubros: i) Combustibles y servicios públicos; ii) Impuesto predial; iii) Inversiones en la vivienda; iv) Cuota de préstamos para la ampliación o mejoramiento de la vivienda.

En el cuadro siguiente se presentan los resultados de esas comparaciones. Como se observa, la única diferencia estadísticamente significativa entre los porcentajes de hogares titulados y no titulados que asumieron los distintos rubros se presenta en el pago del impuesto predial, a favor de los segundos. Además de la alta proporción de hogares aún no titulados que pagaron ese impuesto en 2012, se destaca que más de la tercera parte de ellos realizaron inversiones en la vivienda en los últimos dos años. Con respecto a los valores en que se incurrió, son significativamente mayores los pagos de combustibles y servicios públicos así como el valor del impuesto predial entre los beneficiarios en comparación con los hogares que aún no han recibido el título de sus predios.

Cuadro 48. Costos asociados a la tenencia del predio

Rubro	% asumieron costo			Valor asumido (\$)		
	Titulados	No titulados	Sign	Titulados	No titulados	Sign
Combustibles y servicios públicos	98.9%	98.8%		131,556	107,372	**
Impuesto predial	38.9%	44.7%	*	130,894	83,173	**
Inversiones en la vivienda	41.2%	36.4%		4,793,544	4,102,552	
Cuota de préstamos para ampliar o mejorar vivienda	11.5%	9.3%		357,012	282,355	

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Como se deriva del cuadro, aunque el acceso al título de propiedad no significa para los ocupantes asumir gastos nuevos en comparación con quienes aún no han recibido el título, sí se estarían encareciendo rubros como el impuesto predial y los combustibles y servicios públicos. Esa situación fue verificada a través de las técnicas cualitativas, en particular los grupos focales a hogares, donde se señalaron entre las desventajas del programa el aumento en el impuesto predial y en los servicios públicos, especialmente el agua y la luz.

4.2.5 Bancarización de los beneficiarios

El propósito central de esta sección es realizar un análisis del grado de bancarización de los hogares beneficiarios del programa, lo que incluye el examen de indicadores relacionados con su ahorro en el sistema financiero y el uso de servicios del sector, entre ellos los créditos. Además de lo anterior, en la sección se dará respuesta a dos preguntas orientadoras de la evaluación referidas a la solicitud y/o acceso a créditos para educación y creación de microempresas por parte de los hogares, y a sus preferencias frente a la realización de inversiones en capital físico o humano.

Acerca del primer tema, hay que señalar que, de acuerdo con los resultados de la encuesta de seguimiento, el grado de bancarización de los beneficiarios es reducido.

Por un lado, sólo el 15% de los encuestados manifestó que alguno de sus integrantes hace algún tipo de ahorro. De ellos, únicamente el 36.4% (que representa el 5.5% del total de beneficiarios) deposita su ahorro en una entidad financiera. La mayoría (casi el 46% de los ahorradores, que equivalen al 6.9% de los beneficiarios) prefiere guardar sus ahorros en una alcancía. Por el otro, el 39.1% de los encuestados señaló que alguno(s) de los integrantes del hogar tiene(n) una cuenta corriente o de ahorros. El hecho de que este último porcentaje sea muy superior al de hogares que depositan sus ahorros en una entidad financiera hace pensar que la apertura de esas cuentas obedece más al cumplimiento de requisitos laborales o de otro tipo (por ejemplo, cuentas para recibir el pago del salario o la pensión, o para acceder a algún servicio), que a la intención de ahorrar.

Sobre las posibilidades de ahorro por parte de los hogares beneficiarios, algunos resultados de la encuesta resultan sugestivos. Como se acaba de señalar, la proporción de hogares que realizan algún ahorro es del 15%, porcentaje que cae al 14% porque, cuando se les pregunta a los ahorradores qué hacen con el dinero que les queda después de realizar los gastos básicos, el 6% (que equivalen al 1% del total) dice que "no nos sobra dinero". Sin embargo, como se señaló en la sección donde se describieron las inversiones en la vivienda, casi la mitad de quienes las adelantaron (el 20% del total de beneficiarios) manifestaron haber utilizado su ahorro para efectuar

ese gasto. Aunque la diferencia entre esos dos porcentajes no es elevada, sí sugiere una mayor capacidad de ahorro por parte de los beneficiarios que la expresada directamente.

Además de la relación anterior con el sector financiero, cerca del 10% de los beneficiarios señaló que alguno(s) de sus miembros cuenta(n) con otro servicio financiero. Entre quienes carecen de vínculos con el sector, las razones más mencionadas son la imposibilidad de ahorrar (el 67.2% de los que no tienen ningún servicio), la inestabilidad laboral (el 20.9%) y la falta de interés por ese tipo de servicios (el 18.1%).

El bajo nivel de bancarización o de relación de los beneficiarios con el sector financiero se evidencia también en el reducido porcentaje de hogares titulados que demanda créditos del sector. En el último año un poco menos de la cuarta parte de esos hogares solicitó al menos un crédito o préstamo, y la mayoría (el 62.5% de los solicitantes, que equivale al 15% del total de beneficiarios) lo hizo a través del sector financiero (banco, compañía de financiamiento comercial o cooperativa). El uso principal previsto para esos recursos era el mejoramiento de la vivienda (41% de quienes solicitaron crédito), seguido por la inversión en un negocio (32.5%), el pago de deudas (20.6%), gastos en educación (5.6%), la compra de un vehículo o moto (5.5%), la adquisición de electrodomésticos (4.1%), el pago de servicios públicos (3%) y otros gastos (7.4%).

Los resultados anteriores evidencian un muy reducido nivel de bancarización por parte de los beneficiarios del programa, pero también muestran que su principal demanda por recursos de crédito está asociada con el mejoramiento de la vivienda. Al respecto cabría esperar un acercamiento gradual de los beneficiarios al sector financiero, a medida que se familiaricen con la formalidad y con las puertas que se abren cuando se adquieren derechos de propiedad. Esa expectativa se fundamenta también en el hecho de que los beneficiarios señalan entre las ventajas principales del programa el acceso a créditos, como se verá más adelante.

Para terminar esta primera parte de la sección, hay que señalar que la gran mayoría de beneficiarios que solicitaron crédito en el último año pudieron acceder a él (casi el 88% del total de solicitantes y el 84% entre quienes demandaron créditos bancarios), y que los bajos ingresos fueron la principal razón que les dieron a quienes no se los aprobaron. En la sección donde se presentan los impactos del programa en las oportunidades de ingreso y riqueza se examina su efecto en la solicitud y acceso a créditos, así como las diferencias que se presentan al respecto entre los hogares titulados y no titulados.

Acerca de la pregunta orientadora de la evaluación relacionada con la solicitud y/o acceso a créditos para educación y creación de microempresas, debe anotarse que las encuestas de línea de base y seguimiento no indagaron de manera explícita por créditos con destino a la creación de microempresas; la alternativa más cercana era la solicitud de préstamos para "inversión en negocio", que se tomará como *proxy* de la anterior.

De acuerdo con la descripción presentada de los usos previstos para los créditos solicitados en el último año, algunos beneficiarios demandan recursos para la creación de microempresas y para cubrir gastos de educación, aunque las proporciones de quienes lo hacen son reducidas frente al total (7.8% y 1.4%, respectivamente).

En cuanto a la pregunta orientadora referida a las preferencias de los beneficiarios entre inversiones en capital físico o humano, debe advertirse que la comparación entre créditos con destino a la formación o cuidado del capital humano y créditos para la acumulación o mejoramiento del capital físico representa la única aproximación posible al tema a partir de las encuestas aplicadas a los hogares beneficiarios del programa. Sin embargo, esa comparación resulta limitada para establecer si los hogares prefieren invertir en uno u otro capital, teniendo en cuenta los costos de cada uno.

Los hogares que manifestaron haber solicitado créditos relacionados con el capital humano (educación y salud) frente a quienes los destinarían a bienes relacionados con el capital físico (compra de casa, vehículo, moto o electrodomésticos y mejora de la vivienda) representan, en su orden, el 51.8% y el 5.6% de quienes los demandaron. Si bien eso podría interpretarse como una mayor preferencia por invertir en capital físico frente al humano, debe entenderse, más bien, como el resultado de los mayores costos del primero, especialmente por las inversiones asociadas con la vivienda (con su mejora, en el caso de los beneficiarios).

Además, resulta más adecuado examinar las inversiones en capital humano a partir de indicadores como la asistencia escolar y la afiliación a salud, que con base en el destino de los créditos. Esos indicadores, examinados en la caracterización socioeconómica de los hogares, sugieren que en el caso de la educación, los padres de familia de los hogares beneficiarios concentran los esfuerzos en sus hijos menores, de manera que puedan adelantar, por lo menos, estudios primarios y secundarios. La posibilidad de que realicen estudios superiores suele depender en este tipo de hogares del interés y capacidad de los hijos para obtener un cupo en alguna universidad pública. Con respecto a la cobertura en salud, los indicadores analizados revelan que, además de los aportes recibidos por el sector público para la afiliación a través del régimen subsidiado, algunos beneficiarios invierten en salud a través de sus aportes al régimen contributivo.

Los análisis anteriores sugieren que, a partir de los resultados de la encuesta, no es posible resolver de manera clara la inquietud relacionada con las preferencias de los hogares beneficiarios con respecto a invertir en capital físico o humano. Y, aunque el tema no se indagó en las técnicas cualitativas, difícilmente se habría podido identificar una preferencia dominante.

4.3 Apropiación del programa por parte de los beneficiarios

En esta sección se examina el grado de apropiación de los beneficiarios frente al programa, en respuesta a una de las preguntas orientadoras de la evaluación. Ese análisis se basa en la evaluación de tres indicadores: i) el conocimiento que tienen los hogares sobre el proceso de titulación en sus municipios, ii) su valoración del proceso, iii) su nivel de participación en actividades relacionadas con el programa. A diferencia de otros temas estudiados en este capítulo, algunos de los análisis presentados en esta sección están referidos a los beneficiarios *efectivos* y *potenciales*, debido al interés por conocer las opiniones de unos y otros frente al programa.

En cuanto al conocimiento que tienen los hogares del programa, la tercera parte de quienes respondieron la encuesta de seguimiento afirma que no lo conocen (sólo el 6.3% entre los beneficiarios efectivos), a pesar de que todos los municipios de la muestra firmaron convenio con el Ministerio para la ejecución del programa, en su mayoría entre 2008 y 2009. Si bien en municipios

grandes es más comprensible que programas de esta naturaleza, que suelen concentrarse en determinadas zonas, no sean conocidos en otros barrios, en localidades pequeñas resulta menos claro el desconocimiento.

También resultan sorprendentes algunas respuestas relacionadas con el conocimiento de aspectos específicos del programa entre quienes afirmaron que lo conocen. Por ejemplo, casi la tercera parte de los que dicen conocerlo no recuerdan el año en que se enteraron del mismo, mientras que el 45% de quienes afirman haber recibido visita al predio, no saben o no recuerdan en qué año se realizó la visita.

Pese a desconocer o no recordar aspectos centrales del programa, la valoración por parte de los hogares es elevada: el 76% de los hogares que lo conocen señalan que el programa es bueno, el 18% cree que es regular y el 6% restante opina que es malo. Entre quienes perciben que es bueno, las razones más mencionadas son la valorización de los predios y viviendas (54% de quienes lo calificaron positivamente), la motivación para realizar mejoras (30%), la promoción del desarrollo en el municipio (26%) y el mejoramiento del acceso a créditos (17%). Por su parte, quienes lo consideran regular o malo basan su posición en las demoras presentadas en el proceso (76% de quienes dieron calificación regular o negativa), los malos manejos que perciben en su ejecución (20%) y el hecho de tener que asumir el pago del impuesto predial (14%). Acerca de las demoras, algunos hogares optan por asumir los costos de la titulación del predio³⁵, como quedó consignado entre las observaciones del formulario de seguimiento.

La respuesta por parte de los ocupantes frente al programa también se examinó a través de las entrevistas en las entidades territoriales y en los grupos focales a beneficiarios efectuados en 5 comunidades donde se ha ejecutado el programa.

Con respecto a las opiniones de los funcionarios entrevistados en las alcaldías, la gran mayoría (el 79% de quienes respondieron esa pregunta) señala que la comunidad tiene una actitud positiva frente al programa, por la importancia que representa para ellos la formalización de la tenencia. El 15% afirma que la respuesta es “de expectativa”, mientras que los demás señalan que es indiferente o “positiva y negativa”. A pesar de la respuesta favorable al programa que percibe la mayor parte de los entrevistados, en algunas alcaldías se señalan molestias de los ocupantes al enterarse del pago de los impuestos; la imposibilidad de acceder a subsidios de vivienda, distintos al de mejoramiento; la desconfianza por sentir que el programa se maneja con fines políticos; la prohibición de enajenar el bien durante 10 años.

En cuanto a las desventajas señaladas en los grupos focales, se plantean el incremento de los costos de servicios públicos, específicamente el agua y la luz; el valor del predial unificado; y las demoras para obtener el título, que llegaron hasta 4 años, luego de la entrega de la documentación, como ocurrió en Buenaventura, o en municipios como Chinú y Mitú, que hasta la fecha no han logrado obtener la titulación.

Acerca de la participación de los ocupantes en actividades relacionadas con el programa, es reducida. Aunque casi el 40% de los hogares afirma que en sus municipios no se han organizado actividades alrededor del programa, los niveles de participación entre los demás se distribuyen de

³⁵ No es posible realizar una cuantificación de esos hogares porque no se incluyó una pregunta específica sobre el tema.

manera similar entre alto, medio y bajo. Por su parte, cerca de la mitad de los encuestados afirma que ha participado en reuniones informativas.

A partir de las respuestas anteriores, puede afirmarse que, aunque los beneficiarios tienen un alto grado de valoración del programa, desconocen aspectos centrales de los procesos y tienen bajos niveles de participación en actividades relacionadas con el mismo. Por lo anterior puede afirmarse que su grado de apropiación del programa es medio, pero que corre el riesgo de reducirse en razón de las demoras de los procesos y de las molestias generadas por el conocimiento –a veces tardío– de algunas condiciones básicas para su participación y de las implicaciones de la obtención del título.

4.4 Cambios de propietario

Una de las preguntas orientadoras de la evaluación estaba referida a cambios registrados en los propietarios de los predios titulados en el desarrollo del programa. En particular, se indagaba si *han ocurrido cambios en el propietario del predio titulado* y, en caso afirmativo, *cuánto tiempo después de la titulación*. El propósito de la pregunta *posiblemente* era examinar el cumplimiento de la condición según la cual los beneficiarios no pueden vender los predios titulados por un período que recientemente se amplió de cinco (5) a diez (10) años.

Hay que advertir que, a partir de la información recopilada a través de las encuestas, es imposible *cuantificar* la ocurrencia de esos cambios. De hecho, es difícil también *cualificar* esas situaciones.

Las dificultades para cuantificar los cambios de propietario se relacionan con los siguientes factores: i) en el levantamiento de la línea de base no se incluyó ninguna pregunta relacionada con el estado del predio frente al programa y en la base respectiva no hay identificación de ese estado; en esa medida, no es posible establecer si los hogares no encontrados en 2013³⁶ correspondían a beneficiarios que vendieron la propiedad, luego de su titulación; ii) los *nuevos* ocupantes que se encontraron en algunos de los predios donde se aplicó la encuesta de línea de base, pocas veces dieron razón de los antiguos ocupantes; algunos manifestaron haber comprado el predio, pero no era claro si el dueño anterior había obtenido el título en desarrollo del programa o era su propietario original; iii) debido a que en 2013 había una mayor comprensión por parte de algunos ocupantes sobre su tipo de tenencia, en comparación con 2009, la mayoría pasó de afirmar que la vivienda era “propia” a señalar que son “poseedores sin título” u “ocupantes de hecho”; para estos últimos no aplicaba la pregunta sobre la persona a nombre de la cual está registrada la escritura de la vivienda; iv) ninguna de las dos encuestas indagó por el nombre de la(s) persona(s) del hogar incluida(s) en el título de propiedad; en las dos ocasiones se preguntó sólo por la escritura pública, que, en el contexto de la tenencia informal, suele ser asimilada a las promesas de compraventa.

Aunque no sea posible cuantificar los cambios de propietario, algunas observaciones consignadas en la encuesta de seguimiento a hogares así como algunas entrevistas institucionales ofrecen contadas evidencias de ventas de predios titulados. Por un lado, en algunas encuestas se mencionan cambios de propietario dentro de una misma familia, debido a la venta de la vivienda del padre o la madre a alguno de sus hijos. Por el otro, en entrevistas realizadas en municipios como Leticia, se señaló que, luego de cumplir los cinco años que originalmente aplicaban para la

³⁶ Más de 400, que constituyen más de la cuarta parte de la muestra objetivo.

posibilidad de enajenar el predio titulado, algunos de los primeros beneficiarios del programa decidieron venderlo, aprovechando sus buenos precios.

4.5 Impactos de la intervención en los beneficiarios

Esta sección contiene los resultados de la estimación de los impactos de la titulación en los 10.352 hogares que en 2013 ya habían recibido el título de sus predios en el desarrollo del programa y para quienes se cuenta con información en la línea de base (2009) y el seguimiento (2013). Por su parte, el grupo de control para la estimación se conformó con los 28.307 hogares, encuestados en los dos momentos, que no han recibido los títulos porque el programa no ha empezado en la zona o porque están en el proceso de titulación.

Cuadro 49. Estado de los hogares encuestados en los dos momentos frente al Programa

Estado	Nº	%
No ha empezado programa en la zona (1)	4.213	8,1%
Predios en proceso de titulación (2)	24.094	46,5%
Predios titulados en programa (3)	10.352	20,0%
Predios titulados antes del programa (4)	3.211	6,2%
Sin claridad sobre su estado (5)	9.970	19,2%
Grupo de control para impactos (1+2)	28.307	54,6%
Total	51.841	100,0%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

Para estimar los impactos del programa en los beneficiarios se aplicó la técnica de diferencias en diferencias para datos de panel³⁷.

Antes de presentar los resultados, hay que hacer algunas precisiones. La primera, el tiempo transcurrido desde la intervención del programa ha sido reducido para la mayor parte de los hogares beneficiarios, por lo cual no cabría esperar impactos en condiciones socioeconómicas o demográficas que requieren períodos más largos para producirse. En efecto, de acuerdo con la encuesta de seguimiento, la quinta parte de los hogares que ya tienen sus títulos, los recibieron entre los años 2012 y 2013. En cuanto a los demás, el 37% lo hizo entre 2010 y 2011, el 20.9% en 2009 y los restantes no recuerdan el año en que fueron titulados (16.4%) o señalan uno previo a 2009 (5.7%).

La segunda, la lectura de los resultados, en particular aquella referida a condiciones demográficas y socioeconómicas, debe considerar los cambios experimentados en la composición familiar, tanto de los hogares beneficiarios como de los de control. En el caso específico de los beneficiarios efectivos, casi el 20% de sus integrantes en 2009 ya no eran parte de los hogares en 2013. De manera similar, cerca de la quinta parte de los miembros de esos hogares en 2013 no hacían parte de los mismos en 2009; sólo una minoría corresponde a integrantes menores que no habían nacido cuando se levantó la línea de base. Dependiendo de las características que tengan los miembros “ausentes” y los “nuevos”, algunas condiciones del hogar pueden variar sin que ello responda al programa. Si bien la comparación con el grupo de no titulados permite controlar algunos de esos

³⁷ Para algunas variables continuas también se hicieron estimaciones mediante la técnica de *doble diferencia con pareo*, con resultados fueron similares a los anteriores.

cambios, existe el riesgo de encontrar diferencias que no respondan a la intervención y que afecten las estimaciones.

La tercera, la expectativa de recibir el título que tiene la mayoría de los hogares de control, así como la ubicación de los últimos en los mismos barrios o zonas donde habitan quienes ya recibieron su título, hace que muchas de las características y comportamientos de unos y otros sean equivalentes, lo que dificulta la lectura de los impactos obtenidos a través de los modelos.

Aunque el rezago de la ejecución del programa en los municipios de la muestra dificulte la estimación e interpretación de sus impactos en los hogares, a partir de las opiniones obtenidas sobre el programa, tanto en la encuesta de seguimiento como en los grupos focales y las entrevistas institucionales, resulta claro que éste tiene un efecto importante en la motivación para realizar mejoras en las viviendas, la valorización de los predios y las viviendas, y la demanda y acceso a productos del sistema financiero como los créditos.

4.5.1 Características demográficas

La revisión de experiencias internacionales de estrategias de titulación realizada por Economía Urbana y CNC (2009) en el diseño de la evaluación de impacto del programa, revela que esas acciones tienen poca incidencia en variables demográficas, lo que resulta comprensible. Sin embargo, en uno de los trabajos revisados se encontró que la titulación generó una disminución en la *tasa de fertilidad*, posiblemente asociada a mayores niveles de participación económica por parte de las mujeres que ocupaban los terrenos titulados en las afueras de Buenos Aires (ibíd.). En el caso del programa colombiano, no es posible evaluar ese impacto, porque no se cuenta con la información requerida. Además, se trata de un efecto cuya ocurrencia podría darse sólo en el largo plazo. Sin embargo, para responder la pregunta orientadora de la evaluación relacionada con los efectos del programa en las características demográficas de las familias, se efectuó la estimación de los impactos en dos variables demográficas: i) tamaño del hogar, ii) personas en edad de trabajar.

Como cabría esperar, las estimaciones al respecto no arrojaron ningún efecto de la intervención en el número de personas en edad de trabajar o en el número de integrantes del hogar. En el cuadro siguiente se presentan los resultados de las estimaciones.

Cuadro 50. Impactos del programa en variables demográficas

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Tamaño del hogar	0.174	0.136	
Personas en edad de trabajar	0.140	0.113	

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

En el caso del tamaño del hogar, los procesamientos simples revelan que, en promedio, cada uno de los hogares titulados tenía 4.8 integrantes en 2013³⁸ y que esa cantidad es estadísticamente igual a la registrada en la línea de base a pesar de los cambios en la composición familiar señalados anteriormente.

³⁸ Es superior al presentado en la sección de caracterización (4.6 personas), que estaba referido a un mayor número de hogares.

4.5.2 Condiciones socioeconómicas

De acuerdo con los estudios revisados por Economía Urbana y CNC (2009), los programas de titulación de predios fiscales pueden impactar positivamente algunas características socioeconómicas de los beneficiarios, tales como la asistencia escolar, el ingreso y la participación en espacios comunitarios. Esos estudios muestran que los impactos no son inmediatos, sino que se producen a medida que se levantan los obstáculos asociados a la tenencia informal de la vivienda.

Además de las variables señaladas, la estimación de los impactos del programa de titulación incluyó otras características socioeconómicas de los hogares beneficiarios: i) afiliación al régimen de seguridad social en salud, ii) tenencia de bienes o activos.

Los resultados de los modelos arrojaron efectos nulos para la mayoría de las variables examinadas, como habría de esperar dado el reducido tiempo de la intervención. Específicamente, no se encontró ningún impacto del programa en las tasas de asistencia escolar de quienes deberían estar matriculados en primaria (niños de 7 a 11), secundaria (jóvenes de 12 a 17 años) y superior (adultos de 18 a 22 años)³⁹, ni tampoco en la afiliación a salud, la tenencia de activos y el ingreso per cápita del hogar.

Sólo en el caso de la participación de los hogares en espacios comunitarios se obtuvieron impactos estadísticamente significativos, pero contrarios al resultado esperado. En efecto, de acuerdo con las estimaciones, la obtención del título habría generado una reducción de la pertenencia por parte de los integrantes de los hogares beneficiarios a espacios participativos de tipo comunitario. En particular, la titulación redujo en 4.7 puntos porcentuales la probabilidad de que los hogares titulados participen en esos espacios en comparación con el grupo de control.

Cuadro 51. Impactos del programa en variables socioeconómicas

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Tasa de asistencia escolar 7-11 años	-0,004	0,032	
Tasa de asistencia escolar 12-17 años	0,001	0,042	
Tasa de asistencia escolar 18-22 años	-0,011	0,074	
Jefe afiliado a salud	0,003	0,390	
Personas del hogar afiliadas a salud	0,223	0,156	
Tenencia de activos	-0,075	0,156	
Ingreso per cápita todas las fuentes (miles)	4,353	16,611	
Ingreso per cápita actividad laboral (miles)	7,212	14,808	
Pertenencia a espacios comunitarios	-0,047	0,008	**

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

A ese respecto hay que señalar que el 35.9% de los beneficiarios efectivos del programa participaba en por lo menos algún espacio comunitario en 2013, nivel que es prácticamente igual al de cuatro años atrás. Entre los hogares no titulados, en cambio, la participación aumentó 4 puntos porcentuales en el período (de 34.9% a 39%), lo que explicaría el resultado. Los espacios en los

³⁹ El uso de esos rangos, en lugar de los empleados en la caracterización de los hogares, se explica por la intención de evitar el "ruido" que se genera en el rango inferior *oficial* (6 a 10 años) a raíz de la inasistencia escolar reportada para los niños de 6 años matriculados en preescolar.

que se concentra la participación comunitaria de los dos tipos de hogares son las Juntas de Acción Comunal y los grupos u organizaciones que apoyan a las familias para mejorar su calidad de vida (por ejemplo, Familias en Acción y Red Juntos).

Para explicar el efecto negativo de la intervención en la participación *global* de los beneficiarios en espacios comunitarios, se estimaron los impactos en cada uno de los grupos o asociaciones por los que se indagó en el instrumento. Los resultados revelan que, además de los dos espacios de mayor vinculación, el programa también incide negativamente en la pertenencia a grupos voluntarios de trabajo con la comunidad o asociaciones de apoyo para la población necesitada. En el cuadro siguiente se presentan los resultados de las estimaciones.

Cuadro 52. Impactos del programa en espacios comunitarios específicos

Espacio	Coef	Error estándar	Signif
Junta de acción comunal	-0,021	0,005	**
Veedurías ciudadanas	0,003	0,509	
Movimiento o partido político	-0,001	0,159	
Grupos u organizaciones que apoyan a las familias para mejorar su calidad de vida	-0,042	0,004	**
Grupos voluntarios de trabajo con comunidad o apoyo a población necesitada	-0,006	0,001	**
Grupo deportivo, cultural, étnico o de conservación del medio ambiente	0,000	0,041	
Organizaciones de vigilancia o seguridad	0,000	0,041	

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

A diferencia de lo que sugieren esos resultados, la participación de los hogares beneficiarios en las Juntas de Acción Comunal no disminuyó en el período 2009-2013, pero tuvo un crecimiento inferior al que se registró en los hogares que no han recibido los títulos de sus predios. No ocurre igual con los otros dos espacios, en donde sí cayó la vinculación por parte de los hogares titulados.

Aunque el impacto negativo de la titulación de predios fiscales en la participación comunitaria no sea un resultado esperado a partir de la revisión de experiencias internacionales realizada por Economía Urbana y CNC (2009), sí es un efecto documentado en otras intervenciones similares como, por ejemplo, el Programa de Vivienda de Interés Social Urbana de la administración anterior. En la evaluación de impacto de ese programa realizada por el CRECE (2008) se encontró que, después de la formación de capital social promovida en el corto plazo, se generó un retroceso debido a que parte de ese capital estaba ligado a la obtención del beneficio. Por ejemplo, la conformación de algunas Juntas de Acción Comunal suele tener como propósito principal el acceso a recursos o ayudas públicas y, una vez se obtienen, se pierde el interés de participar. Algo similar estaría ocurriendo con algunos de los hogares que ya recibieron el título de sus predios, quienes no tendrían interés en seguir participando en alguno(s) de los espacios donde se promueve el programa.

4.5.3 Mercado laboral

De acuerdo con algunas de las experiencias internacionales revisadas por Economía Urbana y CNC (2009), la formalización de la tenencia puede afectar positivamente la participación en el mercado laboral por parte de los beneficiarios. Ese resultado se explica porque la titulación libera el tiempo

que algunos miembros del hogar debían destinar al cuidado de los derechos de propiedad informales, lo que les permite vincularse al mercado laboral (ibíd.).

Para examinar el tema en el caso del programa nacional de Titulación de Predios Fiscales, se efectuaron estimaciones del impacto de la intervención sobre la participación laboral, el empleo y la ocupación formal, tanto de los jefes de hogar como de los demás integrantes. Los resultados de las estimaciones no fueron consistentes desde el punto de vista teórico, situación que se atribuye a la no comparabilidad de la información recopilada a ese respecto en los dos momentos (2009 y 2013)⁴⁰.

De allí que, en lugar de presentar esos resultados, se realice un análisis *parcial* de los cambios en los principales indicadores laborales de los hogares que ya recibieron el título de sus predios y una comparación con quienes no lo han hecho.

Al respecto puede señalarse que la participación en el mercado laboral por parte de los jefes de los hogares titulados y no titulados, así como sus niveles de ocupación, registraron una caída entre 2009 y 2013, contrarrestada, en los dos casos, por un aumento en la dedicación a oficios del hogar. Por el contrario, si se examina a la totalidad de integrantes de los dos tipos de hogares, sus tasas de participación y ocupación laboral crecieron en el período, pero también lo hicieron sus niveles de vinculación a los oficios del hogar. La caída en su inactividad laboral se explica por la reducción en los porcentajes de quienes estaban dedicados principalmente al estudio o a actividades, no laborales, no identificadas⁴¹.

Aunque las tasas de participación laboral son mayores entre los hogares que ya recibieron los títulos de sus predios en comparación con quienes están en el proceso, no es posible atribuir esa situación a un menor cuidado de los derechos de propiedad por parte de los primeros, como sugiere la revisión de experiencias internacionales (Economía Urbana y CNC, 2009). De hecho, las respuestas a la pregunta de la encuesta relacionada con la designación de un miembro del hogar para el cuidado de la vivienda, cuando los demás salen, muestran que esa práctica es más frecuente entre los hogares con título frente a los demás.

4.5.4 Precios de la vivienda

La valorización de los predios constituye uno de los impactos más documentados de las estrategias de titulación de predios fiscales y, en general, de los programas de formalización de la propiedad (MAVDT, 2006; MAVDT, 2009c; Economía Urbana y CNC, 2009).

⁴⁰ Una lectura rigurosa de los datos arrojó claras diferencias de criterio en el diligenciamiento de las dos encuestas, evidenciados en la comparación de las respuestas relacionadas con la actividad principal realizada las dos semanas previas a la aplicación del instrumento y con el tipo de contrato de quienes trabajaron. En particular, las respuestas a las opciones "pensionado" y "otras actividades o no hizo nada", así como "prestación de servicios" y "sin contrato" registraron cambios entre los dos años que no tienen sustento teórico ni empírico, y sólo podrían explicarse por diferencias de criterio en su diligenciamiento. Otro aspecto que ayudaría a explicar algunas de esas diferencias es la no inclusión de las categorías "pensionado" y "sin contrato" en el formulario de línea de base; en el de seguimiento se agregaron porque estaban incluidas en la base de datos de la línea de base suministrada por DNP y porque su identificación, en particular la de ocupados "sin contrato", resulta crucial.

⁴¹ El peso de esas actividades, incluidas en la categoría "otras actividades o no hizo nada", fue del 21% entre los integrantes de los hogares titulados, distintos del jefe, en 2009, y cayó al 4% en la encuesta de seguimiento. Ese es uno de los ejemplos de la inviabilidad técnica de comparar esos datos.

Para estimar los impactos que ha tenido el programa en los precios de las viviendas tituladas, se utilizan 3 variables que aproximan sus niveles o variaciones: i) el mínimo valor que pedirían los ocupantes para vender la vivienda, ii) el valor en que la arrendarían o su *alquiler imputado*, iii) el valor del impuesto predial pagado.

Esas estimaciones encontraron un impacto positivo del programa en el valor del impuesto predial, pero no se obtuvo ningún efecto en las otras dos variables. Dado que el impuesto se grava con base en los avalúos, su aumento constituye un crecimiento en el valor del predio, si bien éste no se refleja completamente en los valores de venta y arriendo imputados por los beneficiarios. Ese resultado también podría explicarse en el hecho de que algunos de los hogares que forman parte del grupo de control estaban muy próximos a la titulación por lo cual ellos también tienen la expectativa de valorización de sus predios, lo que de alguna manera contrarresta el resultado previsible para los beneficiarios.

Cuadro 53. Impactos del programa en precios de la vivienda

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Valor mínimo venta de vivienda (millones)	1.650	2.094	
Valor arrendamiento de vivienda (miles)	12.811	13.007	
Valor impuesto predial pagado (miles)	44.635	16.863	**

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

4.5.5 Inversiones en la vivienda

Uno de los impactos más documentados de los programas de titulación es el relacionado con las decisiones de invertir en el mejoramiento de la vivienda. Mientras que algunos autores atribuyen ese resultado al acceso al crédito formal, otros señalan que responde, más bien, a la credibilidad del régimen de propiedad privada representada por el título (Economía Urbana y CNC, 2009).

Para analizar el impacto que el programa nacional de Titulación de Predios Fiscales ha tenido en las decisiones de inversión en la vivienda se examinan dos indicadores: i) el porcentaje de hogares que invierte en el mejoramiento de la vivienda o predio; ii) el valor de las inversiones realizadas.

Los resultados de las estimaciones arrojan impactos nulos tanto en la proporción de hogares que realizó inversiones en sus viviendas en los últimos dos años como en el valor de las inversiones efectuadas. Al igual que lo señalado en la sección anterior, estos resultados pueden atribuirse al hecho de que la mayoría de los hogares de control están próximos a recibir el título de sus predios, por lo cual ellos también estarían incentivados a adelantar inversiones en sus predios. De hecho, aunque los porcentajes de hogares que invirtieron en el mejoramiento de sus predios o viviendas en los últimos dos años es superior entre los hogares beneficiarios (44.4%⁴²) en comparación con los controles (36.6%), el aumento del indicador entre 2009 y 2013 fue mayor en el segundo grupo.

⁴² Este porcentaje es superior al presentado en la sección de caracterización porque corresponde a los beneficiarios que se encuestaron en la línea de base y el seguimiento, mientras que el anterior (41.5%) era para los hogares titulados que respondieron la encuesta de seguimiento.

Cuadro 54. Impactos del programa en inversiones en la vivienda

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Hogares que hicieron inversiones en la vivienda	-0.009	0.008	
Valor de las inversiones en la vivienda (millones)	0.264	0.409	

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

Si la estimación de los impactos se hace sobre los espacios de la vivienda en los cuales los hogares manifestaron haber hecho inversiones en los últimos dos años, los resultados resultan sugestivos. Mientras que, en comparación con el grupo de control, la obtención del título genera una reducción en la probabilidad de que los hogares beneficiarios inviertan en espacios individuales (en particular, la sala, el comedor, la cocina, los cuartos, los baños o la fachada), se produce un efecto positivo en la probabilidad de que inviertan en *toda* la vivienda. Eso sugiere que, con el título, los beneficiarios se animan a realizar inversiones más integrales en sus predios, en comparación con quienes aún no lo han recibido.

Cuadro 55. Impactos del programa en inversiones particulares en la vivienda

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Sala	-0.020	0.007	**
Comedor	-0.012	0.003	**
Cocina	-0.095	0.007	**
Cuartos	-0.048	0.010	**
Baños	-0.057	0.009	**
Patio	-0.011	0.007	
Local	0.000	0.029	
Fachada	-0.065	0.003	**
Toda	0.091	0.014	**

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

4.5.6 Seguridad de la tenencia

Los estudios internacionales sobre los impactos de las estrategias de formalización de la propiedad en los beneficiarios han encontrado un efecto significativo en la seguridad de la tenencia, del cual se derivan impactos en el mercado laboral y en otras dimensiones vitales de los beneficiarios (Economía Urbana y CNC, 2009).

Para examinar los efectos que el programa de Titulación de Predios Fiscales ha generado en la seguridad de la tenencia por parte de los hogares beneficiarios, se cuenta con tres indicadores contruidos con la información recopilada en las encuestas de línea de base y seguimiento, cuyo diseño fue realizado por Economía Urbana y CNC (2009). Esos indicadores son: i) la percepción de la posibilidad de desalojo de la vivienda sin un proceso legal; ii) la percepción de amenaza de desalojo de la vivienda por parte de autoridades públicas, del propietario o de otras personas o grupos; iii) la designación de un integrante del hogar para el cuidado de la vivienda, con el fin de "evitar un robo, embargo o desalojo".

Los resultados de las estimaciones no arrojaron ningún impacto en los dos primeros indicadores, pero sí uno negativo en el tercero. En particular, se encontró que la intervención reduce en 2.2

puntos porcentuales la probabilidad de que, en comparación con el grupo de control, los hogares beneficiarios deleguen el cuidado de la vivienda a uno de sus integrantes para no dejarla sola.

Cuadro 56. Impactos del programa en la seguridad de tenencia

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Temor a desalojo sin proceso legal	0.003	0.004	
Temor a desalojo por parte de autoridades	0.000	0.103	
Cuidado de la vivienda cuando queda sola	-0.022	0.008	**

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

Frente a los indicadores anteriores, especialmente los dos primeros, vale la pena precisar que sus niveles revelan una muy reducida inseguridad en la tenencia de los predios por parte de sus ocupantes, incluso en 2009, año en que la mayoría aún no había recibido los títulos de la propiedad.

En efecto, entre los hogares titulados, sólo el 3.9% había manifestado en 2009 temor por ser desalojado del predio y la proporción cayó a 2.4% en 2013. En el caso de los controles, los porcentajes fueron de 10.2% y 6.2%, en su orden. Eso significa que la percepción de inseguridad se redujo en prácticamente la misma proporción en los dos grupos, por lo cual la intervención no generó impactos entre los hogares titulados.

Acercas del segundo indicador, las proporciones de hogares que en 2009 temían ser desalojados de sus predios por parte de autoridades públicas apenas llegaron a 1.3% entre los beneficiarios y 5.4% entre los controles, y cayeron al 0 y 2.7%, en su orden, en 2013.

En cuanto al tercer indicador, los resultados revelan que el 36.9% de los hogares beneficiarios y el 29.5% de los hogares de control delega a un integrante del hogar al cuidado de la vivienda, para no dejarla sola y “evitar un robo, embargo o desalojo”, y que esas proporciones son menores en comparación con 2009 (43.2% y 33.4%). El hecho de que la reducción haya sido más fuerte en el primer grupo explica el impacto negativo del programa en el indicador. Sin embargo, a juzgar por el reducido temor de desalojo manifestado por los hogares en las dos mediciones, cabe pensar que el cuidado de la casa por parte de algún miembro del hogar se atribuye más a contrarrestar el riesgo de robos que el de desalojos. Y es este último el que se asocia a la seguridad, o inseguridad, en la tenencia de la propiedad.

La baja percepción de inseguridad en la tenencia por parte de los hogares que habitan en los predios fiscales objeto del programa de titulación puede explicarse porque el elevado tiempo de esa ocupación (un promedio de 22 años entre los jefes de hogar) les brinda sensación de tranquilidad e, incluso, de propiedad, aunque no tengan títulos formales. De hecho, entre las ventajas del programa señaladas por los hogares encuestados en 2013 son pocos los que hacen alusión a la seguridad en la tenencia (alrededor del 5%).

De acuerdo con la información recopilada a través de los grupos focales, algunos hogares sí experimentaron temor a ser desalojados (en tres de las cinco comunidades visitadas), pero sólo al comienzo de la ocupación. En dos casos se hizo alusión a las amenazas de desalojo por parte de la

policía, durante algunos meses después de la invasión de los predios, pero como no pudieron “sacarlos”, su temor terminó desapareciendo.

4.5.7 Oportunidades de ingreso y riqueza

Los trabajos asociados al tema señalan que la titulación aumenta las oportunidades de ingreso y riqueza y que constituye una herramienta significativa en la reducción de la pobreza por la cantidad de impactos positivos que genera en el mercado laboral, el ingreso, el acceso a créditos, etc. (Economía Urbana y CNC, 2009). Debido al reducido tiempo transcurrido desde que los beneficiarios recibieron sus títulos, es prematuro esperar impactos en los niveles de pobreza, en particular la monetaria. De hecho, las estimaciones sobre indicadores como la tenencia de activos y el ingreso arrojaron impactos nulos, como ya se señaló.

Sin embargo, el carácter de *propietario* constituye, en sí mismo, un indicador de calidad de vida y, para algunos, de “salida de la pobreza”. Tener casa propia es, con seguridad, la principal aspiración de la mayoría de la población. Y aunque, como se señaló en la sección anterior, los ocupantes de los predios objeto del programa han tenido altos niveles de seguridad en su tenencia, valoran su formalización, así como la resultante valorización de los predios y viviendas, que algunos ven como una potencial fuente de ingresos.

Además de la adquisición de derechos de propiedad y de la valorización de los inmuebles titulados, algunos autores plantean que este tipo de programas reduce la pobreza en la medida en que impacta de manera positiva el acceso a créditos.

Para examinar si ese resultado se ha producido entre los beneficiarios del programa de Titulación de Predios Fiscales, se realizaron estimaciones del impacto de la intervención tanto en la solicitud como en el acceso a créditos, en general, y a préstamos bancarios y financieros, en particular. Estos últimos incluyen, además de créditos bancarios, préstamos provenientes de compañías de financiamiento comercial y cooperativas.

Frente a esos indicadores, las estimaciones permitieron identificar un impacto negativo del programa en la demanda *agregada* de créditos, así como en los préstamos bancarios y financieros, pero un efecto positivo en el acceso al crédito bancario. Específicamente, se encontró que la titulación reduce en un punto porcentual la probabilidad de que los hogares beneficiarios, en comparación con los de control, demanden créditos de cualquier fuente o préstamos bancarios o financieros, pero aumenta en 4.2 puntos porcentuales la probabilidad de acceder a recursos bancarios.

Cuadro 57. Impactos del programa en solicitud y acceso a créditos

Variable	Coef	Error estándar	Signif
Solicitud de créditos de cualquier fuente	-0.010	0.005	*
Acceso a crédito de cualquier fuente	0.014	0.010	
Solicitud de crédito financiero	-0.009	0.004	**
Acceso a crédito financiero	0.011	0.019	
Solicitud de crédito bancario	-0.010	0.003	**
Acceso a crédito bancario	0.042	0.018	**

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos con base en encuestas a hogares beneficiarios de TPF.

Aunque los resultados anteriores pudieran sugerir que los hogares titulados redujeron su solicitud de créditos en los últimos años, lo que ocurrió es que esa demanda creció más entre los hogares no titulados. En cuanto al acceso al crédito bancario, aumentó en los dos grupos entre 2009 y 2013, pero su crecimiento fue mayor entre los hogares titulados, lo que explica el impacto positivo.

La comparación de los porcentajes de hogares titulados y no titulados que solicitaron y accedieron a créditos el año previo a la aplicación de la encuesta de seguimiento, revela que sus niveles son muy similares, especialmente en los casos de créditos bancarios y financieros: la proporción de solicitantes de préstamos bancarios fue cercana al 10% en los dos grupos de hogares y la de aprobación está entre 80% y 83% respecto al total de solicitantes; para los créditos financieros esos porcentajes oscilaron alrededor de 11% y 82%, respectivamente; finalmente, en el caso de la demanda *agregada* (créditos de cualquier fuente) la tasa de solicitantes es más alta en los hogares titulados (26% frente a 20%), pero el acceso es similar en los dos grupos (88% frente a 86%).

Como se ha señalado en otras partes del capítulo, los dos grupos de hogares (titulados y a la espera del título) tienen condiciones muy similares, lo que se ratifica en comparaciones como la anterior. No obstante, resulta destacable el impacto positivo que generó el programa en el acceso a créditos bancarios por parte de los hogares titulados, a pesar del reducido tiempo de ejecución. Habría que evaluar, en un plazo mayor, si ese resultado incide en un aumento en la demanda por servicios financieros y en la creación de nuevas fuentes de ingreso y riqueza.

Para otros autores la posibilidad de que las estrategias de titulación incidan en las oportunidades de ingreso y, a través de él, en la reducción de la pobreza, no están asociadas al acceso a créditos, sino a la inversión en capital humano y físico que se genera en el largo plazo y cuyos resultados posiblemente no perciban los actuales propietarios. Como señalan Galiani y Schargrodsky (2006), "la titulación de tierra se convierte en una herramienta importante para la reducción de pobreza, aunque no a través del acceso del crédito y la formación de nuevos ingresos productivos, sí a través del cauce lento de nueva inversión física y humana que probablemente ayudará a reducir la pobreza en las próximas generaciones" (citados en Economía Urbana y CNC, 2009).

Con respecto a las oportunidades de ingreso que generan las viviendas propias, la encuesta indagó de qué manera los hogares la han utilizado para mejorar sus ingresos. Las respuestas por parte de los beneficiarios señalan que la gran mayoría (el 78%) no ha hecho uso de ella para esos fines. Entre los demás, el uso más señalado (en el 12% de hogares) es la destinación de un local para un negocio propio.

Cuadro 58. Usos dados a la vivienda para mejorar ingresos

Tipo de uso	Hogares	%
Alquiler de habitaciones	510	3.6%
Alquiler de local	52	0.4%
Local para negocio	1,751	12.3%
Espacio para otra actividad productiva	294	2.1%
Alquiler de apartamento	398	2.8%
Otra	581	4.1%
Ninguno	11,074	77.9%

Fuente: CRECE. Encuesta a hogares beneficiarios de TPF.

En la medida en que la titulación continúe incentivando la realización de inversiones en las viviendas, y, en particular, su ampliación, cabría esperar que en un plazo mayor aumenten algunos de esos usos entre los hogares beneficiarios.

4.6 Impactos de la intervención en los municipios

En esta sección se presenta un análisis de los impactos generados por el Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales en los municipios, que incluye tres aspectos: i) el mercado de las viviendas tituladas, ii) el desarrollo urbano, y iii) el presupuesto de las entidades territoriales. El análisis se basa principalmente en información de carácter cualitativo recopilada en las entrevistas realizadas en varias entidades territoriales (6 gobernaciones y entre 14 y 20 alcaldías, dependiendo del tema⁴³).

4.6.1 Mercado de viviendas tituladas

Pese a que en la mayoría de los municipios que han ejecutado el programa el tiempo transcurrido no permite aún establecer impactos en ese mercado, las respuestas obtenidas por los funcionarios de las alcaldías entrevistadas sugieren que, en el agregado, ha habido un efecto positivo, especialmente en los precios de los predios.

En efecto, de los 13 funcionarios que respondieron la pregunta relativa a la venta de viviendas tituladas en sus municipios, 9 afirmaron que no ha variado, pero 4 dijeron que aumentó. Con respecto a su demanda, 6 de los 14 que opinaron al respecto afirmaron que no ha habido cambios, 1 señaló que se redujo y, por el contrario, los 7 restantes consideran que se ha incrementado. En cuanto al precio de esas viviendas, 5 creen que no ha variado, pero 9 manifiestan que se elevó.

En las explicaciones señaladas por los funcionarios se afirma que la demanda por predios titulados ha crecido, al igual que sus precios, tanto por la regularización de la tenencia como por la escasez de terrenos y viviendas en los municipios. En algunos casos (Leticia y Pereira) se afirma que los precios se han duplicado y hasta triplicado.

Por su parte, de las 6 gobernaciones indagadas, sólo una señala la existencia de impactos en el mercado de viviendas tituladas asociada a la posibilidad que tendrían los ocupantes de vender sus casas. Entre las restantes se afirma que no hay impactos y, en algunas de ellas, se precisa que la prohibición de venderlas impide su ocurrencia. Dicha prohibición es señalada también en varias de las alcaldías como una restricción a la dinámica del mercado. “No mucho, porque hay restricciones, como no vender dentro de los 5 años siguientes que reciban el título y ahora con el cambio de la ley dentro de los 10 años siguientes, no hay impacto. Eso fomentaría la venta ilegal” (Subsecretaría de Predios e Infraestructura de Cali).

⁴³ Esas cantidades corresponden a las entidades territoriales que respondieron las secciones de las entrevistas relacionadas con los impactos. Esa sección no era aplicable a todas las entidades; su aplicación dependía de la participación que tuvieran en el programa, su conocimiento y su disponibilidad.

4.6.2 Desarrollo urbano

Entre los beneficios que generan los programas de titulación en las entidades territoriales se han señalado la normalización de los asentamientos informales, con la consecuente racionalización del uso del suelo urbano y la mejoría en los procesos de planificación (Contraloría General de Cali, 2011); el apoyo a las acciones de ordenamiento urbano y la facilitación de procesos de mejoramiento del entorno (MAVDT, 2007); la posibilidad de aplicar, previo al programa, elementos de ordenamiento, legalización urbanística y regularización (MAVDT, 2009c).

En el caso de las entidades territoriales visitadas en el desarrollo de la evaluación, de las 20 alcaldías a las que se indagó si el programa ha producido cambios en el desarrollo urbano de los municipios, tres cuartas partes respondieron afirmativamente. Con respecto a las 6 gobernaciones consultadas por el tema, tres señalan que sí hubo impacto, mientras que las demás no lo tienen claro o consideran que el tiempo que ha pasado es insuficiente para establecer ese resultado.

Entre las entidades territoriales que perciben que el programa ha incidido positivamente en el desarrollo urbano es frecuente que el impacto se atribuya a que la titulación significa para los beneficiarios "la entrada a la ciudad formal" (Caja de la Vivienda Popular de Bogotá), en la medida en que, una vez titulado el predio, los beneficiarios pueden acceder a subsidios como el de mejoramiento de vivienda así como a créditos del sistema financiero. Otras entidades territoriales señalan que el desarrollo urbano se impulsa por la ampliación de la cobertura de servicios públicos para atender los predios titulados, el mejoramiento de equipamiento urbano, la demanda de obras de infraestructura por parte de los beneficiarios y la propia decisión de los hogares de mejorar sus predios, con o sin subsidio o crédito. Varios testimonios confirman esa motivación. "La gente se anima con el título en la mano a mejorar sus casas porque pueden acceder a créditos" (Secretaría de Planeación de Quibdó). "La gente se esmera por tenerlas bonitas" (Fondo de Vivienda de Puerto Tejada). "Las personas se apropian más de sus espacios... mejoran sus viviendas al 100%" (Oficina de Gestión Inmobiliaria de Pereira).

Finalmente, algunas alcaldías, así como una de las gobernaciones consultadas, enfatizan en la ordenación urbanística que resulta de la titulación. "El cambio más importante es el orden que se le ha dado o se le está dando al municipio, en tanto que ya hay una mayoría de personas con sus predios titulados, que nos permite reordenar la ciudad, ya como barrios y no como invasiones" (Secretaría de Vivienda de Los Patios).

Frente a ese tema, resulta de gran utilidad la perspectiva de Rojas (2009), quien señala que las inversiones por parte del gobierno son una condición fundamental para que la titulación promueva desarrollo urbano. Con base en una experiencia en Argentina, se estableció que la "inserción del asentamiento en la ciudad formal se debió a la conjugación deliberada y explícita de programas públicos, y no a acciones privadas de los beneficiarios desencadenadas por la titulación (Basualdo, 2007). No hubo, por tanto, una revelación del "misterio del capital", como predecía De Soto (2000), sino inversión y gestión eficiente de recursos para proveer infraestructura y servicios que integran los asentamientos a las ciudades" (p. 74).

4.6.3 Presupuesto de las entidades territoriales

Entre las ventajas atribuidas a las estrategias de titulación para las entidades territoriales están el aumento en la base predial y de valorización, con el consecuente fortalecimiento de las finanzas territoriales (Contraloría General de Cali, 2011). Sin embargo, la participación de los municipios en el programa implica también, para algunos de ellos, una serie de costos que pueden contrarrestar ese impacto.

La información recopilada en el desarrollo de la evaluación no permite establecer si el impacto positivo previsto en las finanzas territoriales se presentó en las entidades territoriales visitadas. Además de que el tiempo de ejecución del programa ha sido reducido, las preguntas a través de las cuales se planeaba medir el efecto en los presupuestos territoriales estaban orientadas fundamentalmente a cuantificar los *gastos* en que incurrieran los municipios, más que a evaluar *ingresos*. Específicamente se preguntaba por los recursos desembolsados por las alcaldías en el marco del programa nacional y por las dificultades financieras experimentadas. En cuanto al primer tema, 3 alcaldías señalaron que no habían hecho ningún gasto, mientras que 7 aportaron una estimación de los desembolsos, que oscilaron entre un mínimo de 13 millones, “sin incluir los gastos de adecuación de instalaciones y los salarios de los funcionarios” y un máximo de 1500 millones. No son valores que permitan hacer algún tipo de inferencia, por la baja cantidad de respuestas obtenidas.

En ese sentido, pueden resultar más útiles las respuestas a la pregunta relacionada con las dificultades financieras presentadas durante la ejecución del convenio o la participación de las entidades territoriales en actividades asociadas al mismo. En el caso de las gobernaciones, 2 de 7 que respondieron la pregunta señalaron haber tenido esas dificultades, mientras que entre las alcaldías ese tipo de respuesta la dieron 11 de las 29 que respondieron (casi el 38%). Entre las razones que explican las dificultades financieras experimentadas en algunas de ellas, sorprenden las que hacen referencia a gastos que asume el Ministerio o que la ley declaró exentos. En algunos de esos casos lo anterior podría explicarse porque se trata de procesos de titulación locales, no enmarcados en el programa nacional. “Para lo que tuvo que ver con la escrituración y trámites notariales de los predios de los beneficiarios del programa que estaban identificados” (Villavivienda, Acacias). “Sí, por el tema de lo que debería pagarse al IGAC. Por ejemplo los certificados planos por predio [...] todavía no se ha llegado hasta allá, estamos en análisis jurídico, sin embargo, parece ser que la curaduría va a apoyar en esta parte” (Secretaría de Planeación de Corozal).

Frente al posible fortalecimiento de las finanzas territoriales, la mención es mínima en las entrevistas. Mientras que en la Caja de la Vivienda Popular de Bogotá se afirmó que, con la titulación, “la gente se esmera por pagar impuestos”, en algunas entidades territoriales se sugiere que el cambio en su recaudo no es elevado porque los ocupantes habían estado pagando el predial por las mejoras en los predios y, después de la titulación, el aumento en su tarifa es reducido.

4.7 Principales resultados y conclusiones

La **caracterización socioeconómica** realizada para los beneficiarios del programa permitió identificar las siguientes condiciones: la gran mayoría se localiza en el estrato socioeconómico 1; un

poco más de la cuarta parte es vulnerable a partir de los criterios establecidos (alguno de los integrantes tiene una discapacidad física o mental permanente, el hogar está inscrito en el RUPD, alguno de los miembros abandonó una propiedad por inseguridad); cerca de las tres cuartas partes están afiliados a salud a través del régimen subsidiado y casi la cuarta parte por el régimen contributivo; el tamaño medio de los hogares beneficiarios es de 4.6 personas; los niveles de asistencia escolar entre la población que debería estar en primaria o secundaria son altos, pero son reducidos entre quienes tienen edad de asistir al nivel superior; la actividad principal a la que se dedican los jefes de hogar es el trabajo, seguido de los oficios del hogar; la mayor parte de quienes trabajan lo hacen sin contrato, lo que se explica por el alto peso de trabajadores independientes en el sector comercio.

La **caracterización de las viviendas** arrojó que la mayoría está construida con materiales de calidad y que tienen una elevada cobertura de servicios públicos. Más del 40% de los beneficiarios ha realizado inversiones en su vivienda en los últimos dos años, por un valor promedio cercano a 5 millones de pesos.

Entre las principales **características de la ocupación de las viviendas**, se encontró que la mayoría de los beneficiarios *ocuparon* los predios que habitan (por oposición a su adquisición legal) y que en el caso de los jefes el tiempo promedio de ocupación es de 22 años.

El análisis de los **costos asociados a la tenencia** evidenció que el acceso al título no significa para los ocupantes asumir gastos nuevos en comparación con quienes aún no han recibido el título, dado que la mayoría ha venido pagando el impuesto predial (por las mejoras en los predios) así como los servicios públicos. Sin embargo, esos costos se elevaron con la obtención del título

Los análisis mostraron que el **grado de bancarización de los beneficiarios** es reducido: i) sólo el 5.5% deposita ahorros en una entidad financiera, aunque en el 39.1% de los hogares alguno(s) de sus integrantes tiene(n) cuenta corriente o de ahorros; ii) en el 10% de los hogares alguno(s) de sus miembros cuenta(n) con otro servicio financiero; iii) en el último año sólo el 15% de los hogares solicitó créditos al sector financiero. La gran mayoría de quienes solicitaron créditos bancarios (el 84%) pudo acceder a él.

Con respecto a la **apropiación del programa por parte de los beneficiarios**, se mostró que, aunque tienen un alto grado de valoración, desconocen aspectos centrales de los procesos y tienen bajos niveles de participación en actividades relacionadas con el mismo. Por eso puede afirmarse que su grado de apropiación es medio, y que corre el riesgo de reducirse en razón de las demoras en la entrega de los títulos y las molestias generadas por el conocimiento –a veces tardío– de algunos compromisos adquiridos.

En cuanto a los **impactos** de la intervención en los beneficiarios, los resultados más significativos son: i) no se hallaron efectos en las variables demográficas examinadas; ii) tampoco se encontraron efectos en la mayoría de características socioeconómicas evaluadas (tasas de asistencia escolar, afiliación a salud, tenencia de activos e ingreso per cápita del hogar); sólo en el caso de la participación en espacios comunitarios se obtuvieron impactos estadísticamente significativos y negativos, en la medida en que la participación se mantuvo igual entre los hogares titulados pero creció entre los no titulados; iii) se encontró un impacto positivo del programa en el

valor del impuesto predial, pero ninguno en los valores *imputados* de venta y arrendamiento de los predios; iv) no se encontraron impactos en la proporción de hogares que realizó inversiones en sus viviendas en los últimos dos años, ni en el valor de las inversiones efectuadas; sin embargo, las estimaciones desagregadas mostraron efectos negativos en la inversión en algunos espacios individuales de la vivienda (sala, comedor, cocina, cuartos, baños o fachada), pero uno positivo en la inversión en *toda* la vivienda; v) no se registraron impactos en dos indicadores centrales de la seguridad en la tenencia (percepción de la posibilidad de desalojo de la vivienda sin un proceso legal y percepción de amenaza de desalojo de la vivienda por parte de autoridades públicas), pero sí uno negativo en la designación de un integrante del hogar al cuidado de la vivienda, para evitar un robo, embargo o desalojo; sin embargo, los cruces con otras variables sugieren que esa designación es más para evitar robos que desalojos; vi) se halló un impacto negativo del programa en la demanda *agregada* de créditos, así como en los préstamos bancarios y financieros, pero un efecto positivo en el acceso al crédito bancario.

Acerca de los **impactos de la intervención en los municipios**, se encontró lo siguiente: i) aunque en la mayoría de los municipios que han ejecutado el programa el tiempo transcurrido no permite aún establecer impactos en el mercado de viviendas tituladas, las respuestas sugieren que, en el agregado, ha habido un efecto positivo, especialmente en los precios de los predios; sin embargo, ese impacto está limitado por la prohibición de la venta del predio durante 10 años; ii) el programa ha generado impactos en el desarrollo urbano de acuerdo con las opiniones de los funcionarios de las alcaldías consultados por el tema (15 de 20); esos impactos se atribuyen a “la entrada a la ciudad formal” a raíz de la obtención del título; la ampliación de la cobertura de servicios públicos para atender los predios titulados; el mejoramiento del equipamiento urbano; la demanda de obras de infraestructura por parte de los beneficiarios; la decisión de los hogares de mejorar sus predios; el reordenamiento de la ciudad; iii) no se ha presentado hasta el momento un fortalecimiento de las finanzas territoriales como resultado del programa.

A partir de los resultados anteriores, puede señalarse que, debido al poco tiempo transcurrido desde que la mayoría de beneficiarios recibieron sus títulos, los impactos del programa en los ocupantes se han presentado sólo en unos pocos indicadores. En algunos casos, se trata de resultados no esperados.

Con respecto al efecto negativo del programa en la participación de los hogares en espacios comunitarios, representa un resultado documentado para otras intervenciones similares en el país y se explica por el hecho de que la dinámica de algunos de esos espacios está asociada a la posibilidad de recibir los beneficios y, una vez logrados, el capital social generado se desacumula. En cuanto al impacto negativo presentado en la solicitud de créditos, se explica por las características similares que hay entre los hogares beneficiarios y quienes están en proceso de recibir el título, lo que hace que una mayor variación positiva en la demanda por parte de los últimos se transforme en un efecto negativo de la intervención en los primeros.

Finalmente, los resultados de las técnicas cualitativas sugieren que, pese al reducido tiempo de ejecución, el programa ha tenido efectos positivos en el mercado de las viviendas tituladas así como en el desarrollo urbano de los municipios. Para las finanzas territoriales no se encontraron efectos de la intervención, y se prevé un fortalecimiento reducido en los ingresos de los municipios debido a que el aumento previsto en el recaudo del impuesto predial no se considera significativo.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (1997). Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos. Consultado el 2 de septiembre de 2013 en <http://www.iadb.org/ove/spbook/evobook.htm>. Oficina de Evaluación (EVO).
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2007a). Consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial. CO-L1018. Documento conceptual.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2007b). Consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial. CO-L1018. Propuesta de préstamo.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y Banco Mundial, BM (2013a). Solicitud de propuestas para ofrecer los Servicios de Consultoría para Realizar los estudios y diseños definitivos para la construcción de las obras de Mejoramiento Integral del Barrio Las Delicias en el municipio de Ibagué – Tolima, incluyendo el acompañamiento social necesario.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y Banco Mundial, BM (2013b). Solicitud de propuestas para ofrecer los Servicios de Consultoría para Realizar la Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial.
- Camacol (2012). Subsidios plenos y la nueva Ley de Vivienda y Desarrollo Urbano. Consultado el 27 de febrero de 2014 en http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ%C3%B3mico-Julio-No%2038_0.pdf
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE. (2005). Evaluación de impacto intermedia del Programa de Vivienda de Interés Social Urbana. Informe metodológico. Manizales.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE. (2008). Programa de Vivienda de Interés Social Urbana. Operación de crédito BID-1483. Evaluación final y de impacto. Informe de evaluación de impacto. Manizales.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE. (2013a). Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. Informe metodológico. Manizales.
- Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales, CRECE. (2013b). Evaluación Final del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. Informe de trabajo de campo. Manizales.
- Contraloría General de Cali (2011). Informe estudio macro titulación de predios. Secretaría de Vivienda Social Vigencia 2008-2011.

Contraloría General de la República [CGR] (2006). Evaluación de la Política de Vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Hacia un país de propietarios.

Contraloría General de la República [CGR] (2013). Aproximación al tope de vivienda urbana tipo VIS frente al precio tope establecido en la Ley 1450 de 2011.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2010). Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020. Estudios postcensales 7.

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (s.f.) Estructura general del censo de edificaciones según áreas urbanas y metropolitanas (1997-2013). Consultado el 1 de octubre de 2013 en <http://www.dane.gov.co/index.php/construccion-alias/censo-de-edificaciones-ceed>

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2005). Visión Colombia II Centenario: 2019. Editorial Planeta Colombiana S. A.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2006). Construir ciudades amables. Propuesta para discusión. Imprenta Nacional de Colombia

https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/2019/Documentos/documento_ciudades_amables.pdf

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2004). Documento Conpes 3305. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, DNP, y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2009). Documento Conpes 3604. Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios - MIB. Bogotá.

Desarrollo a Escala Humana. (2008a). Estudios técnicos, socioeconómicos, legales, financieros e institucionales para el mejoramiento integral del asentamiento 20 de enero del municipio de Apartadó. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Desarrollo a Escala Humana. (2008b). Estudios técnicos, socioeconómicos, legales, financieros, e institucionales para el mejoramiento integral del barrio Bella Vista del municipio de Pereira, en el marco de las directrices establecidas en el plan de ordenamiento territorial y demás normas relacionadas con el municipio. Propuesta urbana de intervención barrio Bello Horizonte – Municipio de Pereira. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

- Desarrollo a Escala Humana. (2008c). Estudios técnicos, socioeconómicos, legales, financieros e institucionales para el mejoramiento integral de los asentamientos de Nueva Esperanza del municipio de Leticia, de unión de vivienda del municipio Buenaventura y del 20 de Enero municipio de Apartadó. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Econometría y Desarrollo Integral de Proyectos, DINP. (2012). Informe final de la Evaluación institucional y de resultados del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. Bogotá.
- Economía Urbana y Centro Nacional de Consultoría, CNC. (2009). Informe metodológico de la Evaluación de Impacto de los componentes Titulación de Predios Fiscales y Mejoramiento Integral de Barrios del Programa de Vivienda de Interés Social. Bogotá.
- Financiera de Desarrollo Territorial [FINDETER]. (2012). Informe de Rendición de Cuentas 2012. Bogotá D.C
- Financiera de Desarrollo Territorial [FINDETER]. (2013). Consolidado proyectos elegibles o viables con base en el aplicativo SIVIS. Consultado el 20 de noviembre de 2013 en http://www.findeter.gov.co/publicaciones/elegibilidad_de_vivienda_pub
- Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. (2009). Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente. (C. A. Torres, Ed.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Magalhães, Fernanda y Francesco di Villarosa (editores). (2012). Slum Upgrading. Lessons Learned from Brazil. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Meadowcroft, James (2003). Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. Instituciones y Desarrollo, 14: 123-138. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/143
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2006). Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria. Serie Espacio Público. Guía Metodológica 6.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2007). Programa Nacional de Titulación: Ciudades Amables. Instrumentos normativos. www.cortolima.gov.co/SIGAM/nuevas_poli/ProgramaTitula.doc
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2008a). Informe de Avance del primer semestre de 2008. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2008b). Informe de Avance del segundo semestre de 2008. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2008c). Convenio interadministrativo N° 65 Crédito 1951/OC-CO. MAVDT - Municipio de Apartadó.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2009a). Informe de Avance del primer semestre de 2009. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2009b). Informe de Avance del segundo semestre de 2009. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2009c). Primer Foro Nacional de Titulación de Bienes Fiscales. Presentación en *Power Point*.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2010a). Informe de Avance del primer semestre de 2010. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2010b). Informe de Avance del segundo semestre de 2010. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2010c). Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial. BID 1951/OC-CO. Reglamento Operativo

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2010d). Informe de Gestión abril de 2009 – junio de 2010.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2011a). Informe de Avance del primer semestre de 2011. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT. (2011b). Informe de Avance del segundo semestre de 2011. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2012a). Informe de Avance del primer semestre de 2012. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2012b). Informe de Avance del segundo semestre de 2012. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2012c). Informes de gestión 2012. Préstamos BID 1951 OC/CO, BID 2732 OC/CO, BIRF 7293-CO, BIRF 7742-CO y BIRF 7998-CO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2012d). Orientación para Gobernadores y Alcaldes. Oferta y Gestión Institucional.
www.minvivienda.gov.co

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2013a). Informe de Avance del primer semestre de 2013. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2013b). Marco de Política de Reasentamiento Involuntario. Programa de Apoyo a la Vivienda Social (CO-L1110). Bogotá.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (2013c). Informe de Avance del segundo semestre de 2013. Programa de consolidación de la política de vivienda de interés social y desarrollo territorial BID 1951/OC-CO.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, MVCT. (s.f.). Programa de Mejoramiento Integral de Barrios -PMIB-. Elementos conceptuales y operativos para construir una política nacional de Mejoramiento Integral de Barrios. Lineamientos desde el Plan Nacional de Desarrollo. Presentación en *Power Point*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio e IGAC (2011). Convenio interadministrativo 4219 entre las dos entidades en el marco del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial.

Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y Centro de estudios de la construcción y el desarrollo urbano y regional, CENAC (2013a). Evaluación de los proyectos de Mejoramiento Integral de Barrios, PMIB. Presentación en *Power Point*.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2013). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013. Nueva York.

Onu-Hábitat (2006). La microfinanciación de la vivienda. Hacia la configuración de un nuevo sistema habitacional.

PricewaterhouseCoopers. (2012). Dictamen del Auditor Independiente sobre el estado de flujos de efectivo y el estado de las inversiones acumuladas.

PricewaterhouseCoopers. (2013). Dictamen del Auditor Independiente sobre el estado de flujos de efectivo y el estado de las inversiones acumuladas.

Rojas, Eduardo (editor). (2009). Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

- Romero, Carolina. (2009). De la erradicación al mejoramiento de barrios: el caso de Bogotá. Coloquio INJAVIU 2009 "Renovación, rehabilitación o expansión urbana: elementos para el debate en el contexto latinoamericano". Bogotá.
- Subsecretaría de la Gestión Pública y Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina. (2006). Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. Buenos Aires.
- Sum Consult GmbH (2008a). Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios Caminos de San Silvestre, Barrancabermeja. A. Diagnóstico de la situación actual, problemas principales y recomendaciones generales. Informe Final.
- Sum Consult GmbH. (2008b). Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios Nueva Esperanza, Cúcuta. B. Propuesta integral de intervención. Informe Final (Versión revisada y complementada).
- Sum Consult GmbH. (2008c). Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios Nueva Colombia, sectores B y C, Florencia. B. Propuesta integral de intervención. Informe Final (Versión revisada y complementada).
- UN-Habitat. (2006). Slums: Some Definitions.
http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/sowcr%205.pdf
- UN-Habitat. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat.
- Vergel, Erik. (2010). Asentamientos precarios: una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. Dearq(6), 64-81.

Anexo 1. Preguntas orientadoras de la Evaluación

1. Evaluación de operaciones

1.1 Subsidio Familiar de Vivienda

1.1.1 Todas las bolsas

1. ¿La sistematización de la información de postulaciones es operativa y funcional? ¿Está adecuadamente resguardada?
2. ¿Qué problemas de actualización tienen las bases de datos de las entidades que surten la información a Fonvivienda según lo establece el artículo 42 del Decreto 2190 de 2009?
3. ¿Qué problemas se presentan en la auditoría externa con cada proceso de adjudicación?
4. ¿Es efectivo y oportuno el sistema de entrega de cartas de asignación del subsidio a los hogares beneficiarios? ¿Qué seguimiento se hace desde el Gobierno Nacional?
5. ¿Existe un documento o mecanismo para la notificación de los pagos de los SFV, a los hogares beneficiados?
6. ¿Qué medidas se han adoptado para que el acompañamiento legal se sujete a las normas que regulan el subsidio?
7. ¿Qué labores de verificación del cumplimiento de las condiciones realiza el Gobierno Nacional?
8. ¿Funcionan las interventorías al funcionamiento de las bolsas del SFV?
9. ¿Funciona el control social como mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las condiciones del beneficio?
10. ¿En relación con las funciones en el proceso de pagos, es operativa y funcional la estructura institucional al interior de la Subdirección de SFV en el MVCT?
11. ¿Cuáles son las razones por las cuales las bolsas "Esfuerzo Territorial", "Única Nacional" y "Mejoramiento de Vivienda Saludable" presentan los más altos índices de atrasos e incumplimiento?
12. ¿Cómo ha respondido el Programa a los hallazgos y recomendaciones de la evaluación intermedia?

1.1.2 Bolsa de ahorro voluntario contractual (AVC)

1. ¿Qué incentivos tiene el modelo para que el instrumento opere a través de otras entidades financieras, aparte del FNA?
2. ¿Cuáles son las razones por las cuales los hogares no tienen cierre financiero al final del año, cuando en la firma del convenio garantizan tenerlo? ¿Qué controles se aplican para verificar que los hogares tengan cierre financiero en el momento de la postulación?
3. ¿Qué dificultades se han encontrado para realizar los desembolsos por parte del FNA?
4. ¿Existen brechas entre la adjudicación de beneficios concedidos por el ente territorial y la adjudicación del SFV-AVC que afecten el cierre financiero de los hogares beneficiarios?
5. ¿Qué problemas se encuentran en las postulaciones de los hogares? ¿Qué medidas toma el FNA para corregir estos problemas? ¿Qué labores de acompañamiento realiza el FNA con los hogares postulantes?

6. ¿Cómo opera la capacitación de los abogados y los asesores comerciales sobre el SFV-AVC al interior del FNA?
7. ¿Se presentan inconvenientes en la implementación del anexo técnico del convenio, en particular en la remisión de información entre el FNA y el MVCT?
8. ¿Cómo se articulan las entidades para evitar que se venzan los créditos aprobados (antes de que salga la resolución)?
9. ¿Es eficiente el acompañamiento legal para el proceso de escrituración? ¿Qué incentivos genera el convenio o contrato entre el FNA y los abogados encargados del acompañamiento legal para llevar los procesos de escrituración dentro del programa a buen término?
10. ¿Se realiza de manera simultánea el desembolso del subsidio con el crédito?

1.1.3 Bolsa de población desplazada

1. ¿Cómo se garantiza que las CCF tengan la capacidad logística para recibir la demanda en las convocatorias? ¿Qué problemas de atención al desplazado existen en las CCF? ¿Existen problemas de rotación del personal que atiende a los desplazados?
2. ¿Qué problemas existen en el cumplimiento de las obligaciones de las CCF bajo el contrato de encargo de gestión? ¿Existen problemas de digitación, mala atención, información incompleta o no clara a los usuarios, o mala administración de los formularios?
3. ¿Cómo opera la supervisión del contrato de encargo de gestión? ¿Qué protocolos están establecidos para la entrega de la información y la estructura de las bases de datos?
4. ¿Se están cumpliendo las disposiciones del Auto 11 de 2009 de la Corte Constitucional sobre la disponibilidad de información al interior del Gobierno para los cruces de información de la bolsa de SFV para población desplazada?
5. ¿Cuenta Fonvivienda con la capacidad instalada y el recurso humano dedicado al programa para hacer todos los procesos de depuración, actualización y cruce de información? ¿Cuentan los demás actores involucrados con la capacidad para efectuar asignación y pago de los subsidios?
6. ¿Qué mecanismos utilizan las CCF para comunicar la adjudicación del subsidio a los beneficiarios?
7. ¿Cuáles son las medidas adoptadas por las CCF para garantizar que la información de localización de los hogares se encuentre actualizada? ¿Cuánto tiempo toma la incorporación de las novedades reportadas por los hogares beneficiarios dentro de las bases correspondientes del proceso del SFV, por parte del MVCT?
8. ¿Se le informa al DPS sobre la legalización de los subsidios asignados? ¿Existe un apoyo directo de las Unidades territoriales del DPS en el acompañamiento a los hogares beneficiarios en la legalización del beneficio?
9. ¿Qué problemas afectan el proceso de pago, desde la apertura hasta la movilización?? ¿Los envíos de solicitudes de desembolso de CAVIS UT hacia Fonvivienda se hacen de manera individual?
10. ¿Los pagos que realiza el Banco Agrario se hacen de manera individual o se agrupan? ¿Los inconvenientes individuales en el proceso de pagos ralentizan las actividades del resto del grupo? ¿Es oportuno el pago del subsidio al oferente de la solución de vivienda?
11. ¿El convenio entre Fonvivienda y el Banco Agrario garantiza el efectivo desarrollo de los pagos y los procesos asociados a ellos? ¿Cómo afectan los tiempos de envío de

información, pagos y transferencias, al desarrollo de los procesos de las CCF, CAVIS UT, Fonvivienda y el Banco Agrario?

12. ¿Cómo se está efectuando el cambio de modalidad del subsidio al momento del pago, en aplicación del Decreto 4911 de 2009? ¿Se ha verificado el cumplimiento de los requisitos para poder solicitar el cambio de la modalidad?
13. ¿Qué implicaciones tiene la no apertura de la Cuenta de Ahorro Programado (CAP) sobre el vencimiento y la legalización de los subsidios (vigencias expiradas, pérdida del beneficio)?
14. ¿Las cuentas CAP tienen exenciones tributarias? ¿Qué implicaciones tienen las exenciones o no sobre el cierre financiero de los hogares beneficiarios? ¿Cuáles son las medidas implementadas por el MVCT para la exención del 4x1.000 de las Cuentas de Ahorro Programado –CAP a fin de que los hogares no se vean perjudicados a la hora de realizar el cierre financiero? ¿Cuáles son los acuerdos entre compradores y vendedores para subsanar el recurso faltante con cargo al 4x1.000?

1.2 Mejoramiento Integral de Barrios

1. ¿Los compromisos pactados en los convenios interadministrativos suscritos entre el MVCT y los municipios se cumplen de manera efectiva y oportuna?
2. ¿La metodología de selección de municipios es pertinente? ¿Es necesaria la inclusión de otros criterios para la selección de los municipios?
3. ¿Los criterios de selección de los barrios a intervenir son pertinentes o se deben incluir otros factores de selección, como la escala de las intervenciones? ¿Cómo se debe definir el alcance de la intervención del programa MIB (escala barrial o zonal)?
4. ¿Cómo se balancean el impacto y la viabilidad en los procesos de selección y focalización de la intervención?
5. ¿Cuál es el nivel de participación de las comunidades en la realización de los estudios de pre-factibilidad en el marco del programa MIB implementado? ¿Y el nivel de apropiación de los estudios?
6. ¿Los estudios de pre-factibilidad levantan una línea de base de los indicadores de seguimiento y monitoreo de las intervenciones del programa MIB?
7. ¿El alcance de los estudios de pre-factibilidad está acorde con los criterios y directrices del programa MIB? ¿Hay coherencia entre los proyectos de MIB ejecutados y las necesidades planteadas por las comunidades beneficiarias en la etapa de pre-factibilidad (se aplicó un enfoque participativo)?
8. ¿Qué uso le dan los entes territoriales a los estudios de pre-factibilidad realizados en el marco del programa MIB? Cuando los estudios de pre-factibilidad no son positivos ¿qué medidas toma el MVCT?
9. ¿Cómo se puede determinar en los estudios de pre-factibilidad los costos (valor y porcentaje) por componente de intervención y por el número de predios identificados en el barrio?
10. ¿Los estudios de pre-factibilidad incluyen un cronograma de tiempos máximos estimados en que se pueden realizar las obras, teniendo en cuenta todo el ciclo de la operación y los actores que intervienen?
11. ¿Qué valor agregado generan la pre-factibilidad, los estudios y diseños definitivos y las obras construidas para las entidades territoriales? ¿Los productos generados por el programa MIB cumplen con las expectativas de la comunidad beneficiaria y del municipio?

12. ¿Existe una norma de planeamiento urbanístico aplicable al programa MIB? ¿Bajo qué tipo de norma legal se pueden expedir lineamientos en este sentido? ¿Qué acciones está tomando el Gobierno Nacional para la definición de estos lineamientos o reglamentación específica?
13. ¿Qué problemas genera la restricción de recursos del crédito destinados a la financiación del reasentamiento de hogares afectados (7% del total de predios a intervenir) por obra pública y/o localizados en zona de alto riesgo no mitigable?
14. ¿Se han desarrollado los planes de reasentamiento específico por proyecto en los que fue necesario? ¿Se han ejecutado de forma efectiva los planes de reasentamiento?
15. ¿Estos planes, responden a las políticas del BID y hay concordancia con las políticas nacionales?
16. ¿Existe una aprobación de dichos planes por parte de las comunidades afectadas? ¿Cuál ha sido su nivel de involucramiento para la definición de las medidas de mitigación de impactos?
17. ¿Cómo ha sido la estructura operativa y financiera para la implementación de los planes a nivel nacional y local?
18. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del proceso de contratación de estudios y diseños, y de obras (comparación de fase I -Contrato Único de Ejecución CUE- y fase II -etapas separadas)? ¿Cuál ha sido la efectividad de ambas modalidades en cuanto a tiempos, costos y calidad de resultados?
19. ¿Los problemas identificados en la implementación del programa MIB corresponden al modelo de estructuración o a la operación?
20. ¿Con la reestructuración del MVCT, la Unidad Técnica Ejecutora Nacional (UTEN) tiene una adecuada estructura institucional que facilite el cumplimiento de sus funciones?
21. ¿La conformación de la Unidad Técnica Ejecutora Local (UTEL) en los municipios del programa MIB refleja la estructura de la UTEN y su funcionamiento es eficaz?
22. ¿Ha sido institucionalizado el programa de MIB a nivel de los municipios participantes?
23. ¿Qué problemas presenta el modelo actual de las UTEL en términos de sostenibilidad del equipo y de los proyectos de MIB ejecutados en el marco del programa?
24. ¿Qué problemas se presentan en la elaboración y presentación de los informes por parte del municipio (UTEL), el ejecutor de los estudios y diseños y/o de las obras y de la fiducia?
25. ¿Cuánto le cuesta la UTEL al municipio, y la UTEN al MVCT?
26. ¿Cuáles han sido los costos administrativos de los proyectos, incluyendo personal, interventoría, supervisión, así como los impuestos y demás cargos que se incluyen en los contratos de obra por municipio?
27. ¿Cómo se da la articulación de políticas sectoriales durante las etapas de estudios y diseños y de construcción de obras en el marco del programa MIB? ¿Qué programas y recursos efectivamente se articularon desde el nivel nacional y local?
28. ¿Qué problemas se identificaron al interior del Ministerio para la aplicación de las normas de banca multilateral, tanto para la suscripción de los convenios con los municipios, así como la supervisión de dichos convenios y sus contratos derivados?
29. ¿Qué problemas se presentan en los municipios con la aplicación de las normas de banca multilateral para la contratación? ¿La capacitación a las entidades territoriales en normas de banca multilateral para contratación es oportuna, eficaz y pertinente?

30. ¿Qué debilidades presentan los entes territoriales en los procesos de contratación del encargo fiduciario? ¿Qué porcentaje del valor del proyecto de MIB representa el costo del encargo fiduciario y qué beneficios genera?
31. ¿Cuáles son los costos de transacción asociados a la ejecución de los proyectos de MIB? ¿Qué tipos de incentivos en materia de impuestos puede tener el programa MIB en vista de que afecta población vulnerable? ¿Qué porcentaje de los recursos se están quedando en el pago de impuestos?
32. ¿Cómo es la articulación de tiempos de contratación entre la interventoría y los consultores de los estudios y diseños, y los constructores de las obras?
33. ¿Qué tan efectivo/eficaz ha resultado tener los estudios y obras contratados por los municipios y las interventorías por el Ministerio?
34. ¿Cuáles son las debilidades identificadas en la relación entre el MVCT y los municipios a lo largo del ciclo de proyectos MIB? ¿Se cumplen las obligaciones incluidas en los convenios interadministrativos por el MVCT?
35. ¿Cuál es la ruta crítica de implementación del programa MIB al interior del MVCT y del municipio para disminuir los tiempos en la toma de decisiones?
36. ¿El proyecto demostrativo ha generado capacidad instalada en los municipios para replicar el programa de manera independiente?
37. ¿Cuáles han sido los cuellos de botella que han afectado la implementación del programa MIB?
38. ¿Se ha implementado un sistema de monitoreo y seguimiento del programa MIB? ¿Se han definido las variables e indicadores para el programa MIB y existe la línea de base para cada componente de la intervención, que permita hacer seguimiento y monitoreo al Programa? ¿Por qué no se creó el SIG para MIB?
39. ¿Qué uso se le está dando a la infraestructura generada por el programa MIB?
40. ¿Cuál es el proceso de socialización del Programa de MIB implementado?
41. ¿Cómo ha respondido el Programa a los hallazgos y recomendaciones de la evaluación intermedia?

1.3 Titulación de Predios Fiscales

1. ¿Qué se necesita para que la entidad territorial o la entidad pública pueda titular gratuitamente?
2. ¿Cuál es la calidad de la información que entrega el IGAC bajo el convenio? ¿Qué tiempo se toma el IGAC para la realización de sus actividades y la entrega de productos? ¿Está definido en los convenios?
3. ¿Cuáles son las medidas implementadas por el MVCT para asegurar el cumplimiento y la calidad de las actividades y productos incorporados en el convenio entre dicha entidad y el IGAC (pólizas de cumplimiento, contrato de interventoría)? ¿Bajo el convenio es posible hacer una interventoría de los productos del IGAC?
4. ¿Cuál es el nivel de apropiación del Programa de titulación dentro de las entidades territoriales?
5. ¿Cuáles son las medidas estructurales adoptadas por la entidad territorial para la ejecución del Programa de titulación (grupo de trabajo, coordinación, etc.)?

6. ¿Cuáles son las medidas de saneamiento de predios adoptadas por las entidades territoriales con el fin de avanzar en el proceso de titulación de predios? ¿El MVCT realiza acompañamiento en estas actividades?
7. ¿Cómo se puede lograr que los procesos de capacitación surtan efecto y que el conocimiento y experticia se mantengan a pesar de los cambios de gobierno?
8. ¿Cómo se puede lograr que los concejos municipales expidan un Acuerdo en el que se otorguen las facultades a los alcaldes para ceder predios fiscales a título gratuito? ¿Implica algún riesgo o recomendable?
9. ¿Cuáles son los incentivos de pago para que los hogares beneficiarios apoyen los procesos de titulación de predios? ¿Cuáles son los incentivos del hogar a pagar el impuesto predial?
10. ¿Cómo se realiza el registro y transferencia de predios baldíos? ¿Cómo se realiza la transferencia de bienes ejidos?
11. ¿Existe dentro del TPF un sistema de seguimiento a los predios aprobados para el trámite? ¿Qué problemas de integración de los sistemas de información se presentan al interior del MVCT?
12. ¿En las notarías ocurren modificaciones a las escrituras, que luego retrasan el proceso de registro en la oficina de registro? ¿El registrador comete errores en la aplicación de la ley, respecto al cobro de los impuestos? ¿Existen problemas de digitación de cabida y linderos en la resolución?
13. ¿Qué diferencias presenta la operación del componente de TPF con los predios del orden nacional?
14. ¿Cómo ha respondido el Programa a los hallazgos y recomendaciones de la evaluación intermedia?

2. Evaluación de resultados

1. ¿Cuáles han sido los productos y resultados generados por el Programa con recursos del crédito y contrapartida?
2. ¿Cuál ha sido la calidad y oportunidad de los productos y resultados generados con recursos del crédito?
3. Teniendo en cuenta los resultados alcanzados ¿qué ajustes a nivel técnico, financiero, normativo, operativo y de gestión se deben realizar en operaciones de crédito que financien este Programa?

3. Evaluación de impacto de Titulación de Predios Fiscales

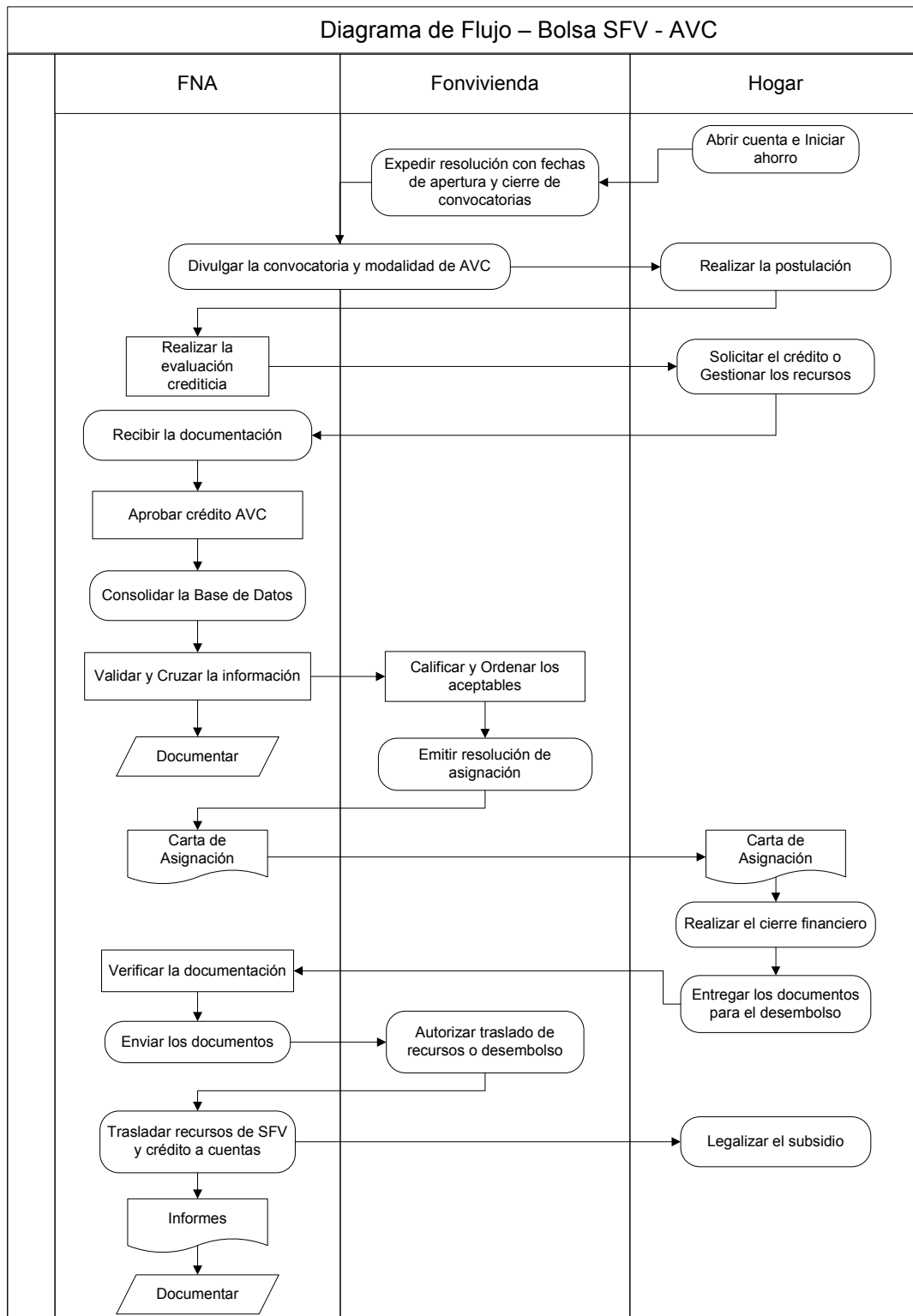
1. ¿Cuáles son los tipos de beneficiarios del proceso de titulación según condiciones socioeconómicas?
2. ¿Qué impactos tuvo la titulación de la propiedad sobre el desarrollo urbano?
3. ¿Qué impactos tuvo la titulación de la propiedad sobre la seguridad de la tenencia?
4. ¿Qué impactos tuvo la titulación de la propiedad sobre las características demográficas y socioeconómicas de las familias?
5. ¿El otorgamiento del título de propiedad logró modificar el precio de mercado del predio y las viviendas?
6. ¿El otorgamiento del título de propiedad logró afectar las inversiones realizadas en el predio?

7. ¿Cuáles son los niveles de apropiación del programa entre los hogares beneficiarios?
8. ¿Han ocurrido cambios en el propietario del predio titulado? ¿Cuánto tiempo después de la titulación?
9. ¿Cuál es el impacto de la titulación sobre el presupuesto de los entes territoriales?
10. ¿La titulación de predios fiscales es una herramienta efectiva para reducir la pobreza?
11. ¿Cuántos hogares y viviendas se encuentran en un predio titulado?
12. ¿Cuánto tiempo lleva ocupando el predio o la vivienda?
13. ¿Cuáles son los costos en los que incurre una familia con título de propiedad frente a una familia sin título de propiedad (impuestos, servicios públicos, etc.)?
14. ¿El año pasado cuánto pago por impuesto predial? ¿El derecho sobre la propiedad hace que los dueños puedan acceder a un empleo formal?
15. ¿Cuánto cree que vale esta vivienda actualmente? ¿En cuánto arrendaría esta vivienda?
16. ¿Cuál es el valor de las mejoras realizadas en los últimos dos años? ¿Qué se mejoró (fachada, baños, cocina, dormitorios, redes internas, otros)? ¿Qué fuente de recursos utilizó para realizar dichas mejoras?
17. ¿Cuántos recursos han invertido las familias en los predios (mejoras y/o viviendas) titulados?
18. ¿Las familias prefieren inversiones en capital físico o humano?
19. ¿La titulación de la propiedad incrementa la riqueza y las oportunidades de ingreso de los dueños? Ejemplo: usan sus casas para acceder a créditos.
20. ¿El hogar solicita y/o accede a créditos educativos y/o créditos para creación de microempresas?
21. ¿Cuál es la dinámica del mercado (precio, oferta y demanda) de las viviendas tituladas?
22. ¿Cuáles son los cambios en la oferta laboral de los hogares beneficiados con el programa de titulación?
23. ¿Cuáles son los cambios en la participación laboral de los miembros del hogar del predio titulado?

4. Recomendaciones y lineamientos para su implementación

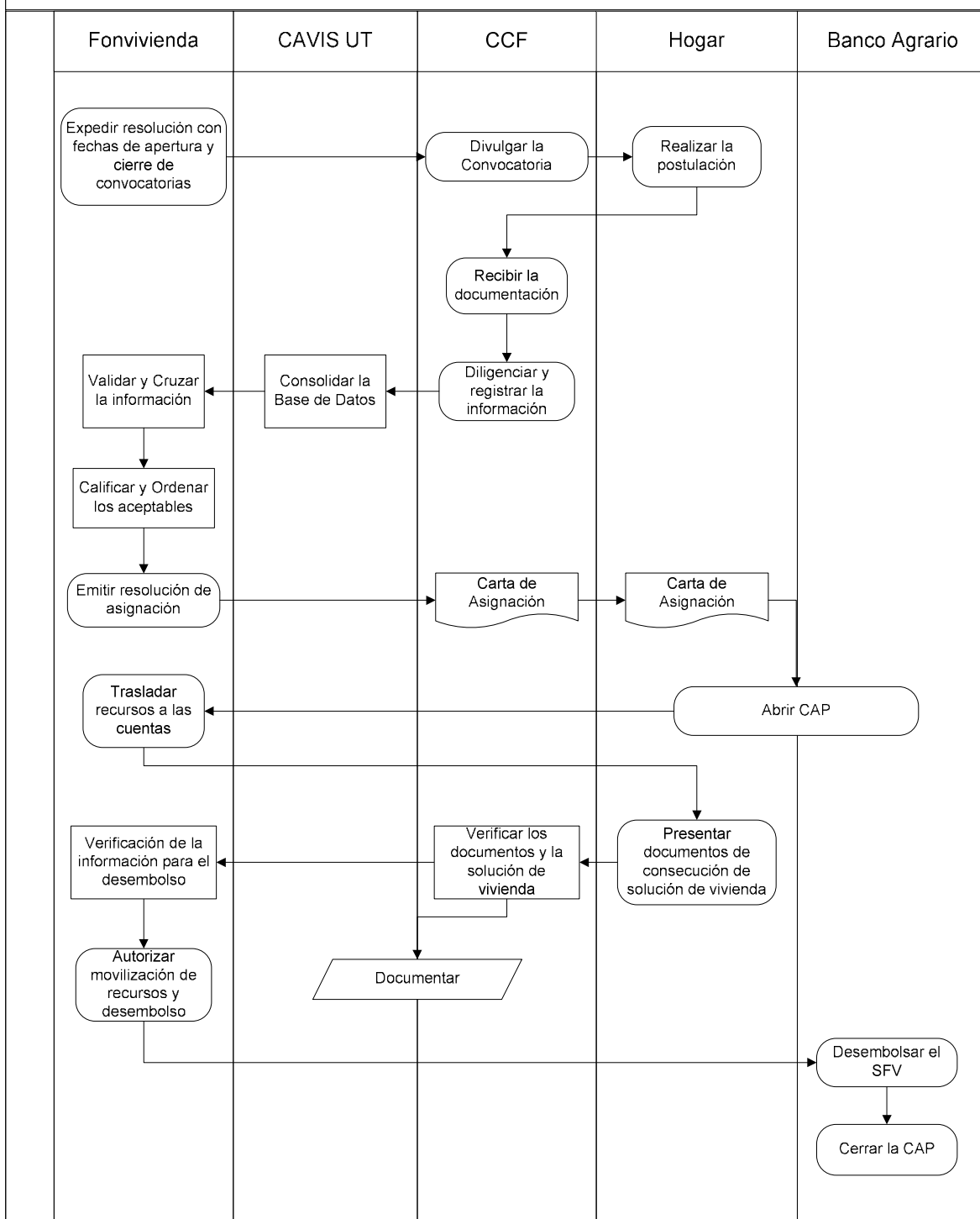
1. ¿Qué recomendaciones se pueden generar para mejorar el esquema y los procesos de ejecución de los componentes del Programa cubiertos por el crédito? ¿Cuál es la viabilidad y prioridad de las recomendaciones?
2. ¿Cuál es el plan de acción para la implementación de las recomendaciones en términos de mecanismos y ajustes técnicos, legales, operativos, administrativos y financieros?
3. ¿Cómo se pueden mejorar los resultados conseguidos hasta el momento por el Programa?
4. ¿Es pertinente que el MVCT institucionalice el programa MIB, incorporándolo en su estructura orgánica? ¿Se debe ampliar el monto de contrapartida de las entidades territoriales a los proyectos de MIB e incluirse este factor como uno de los criterios de selección de los municipios a ser intervenidos con el programa MIB?
5. ¿Cuál debería ser la estructura institucional para la ejecución de cada componente del Programa?
6. ¿Qué manuales, protocolos de procedimientos o guías podría generar el MVCT a partir de los proyectos pilotos para mejorar la institucionalidad del programa en las entidades territoriales?

Anexo 2. Diagramas de flujo bolsas evaluables SFV



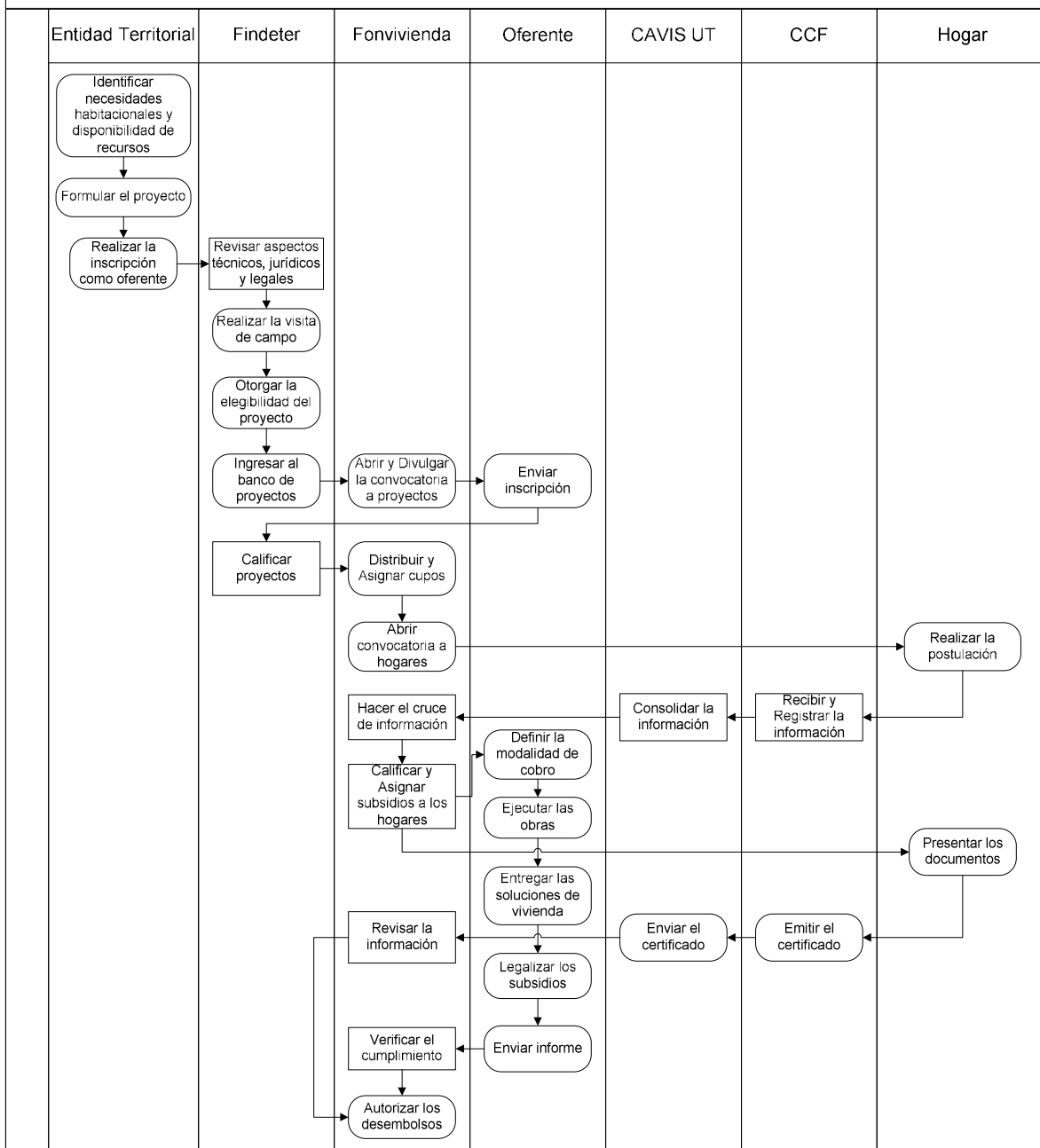
Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.

Diagrama de Flujo - Bolsa Especial para Población Desplazada. Entrega del SFV en dinero.

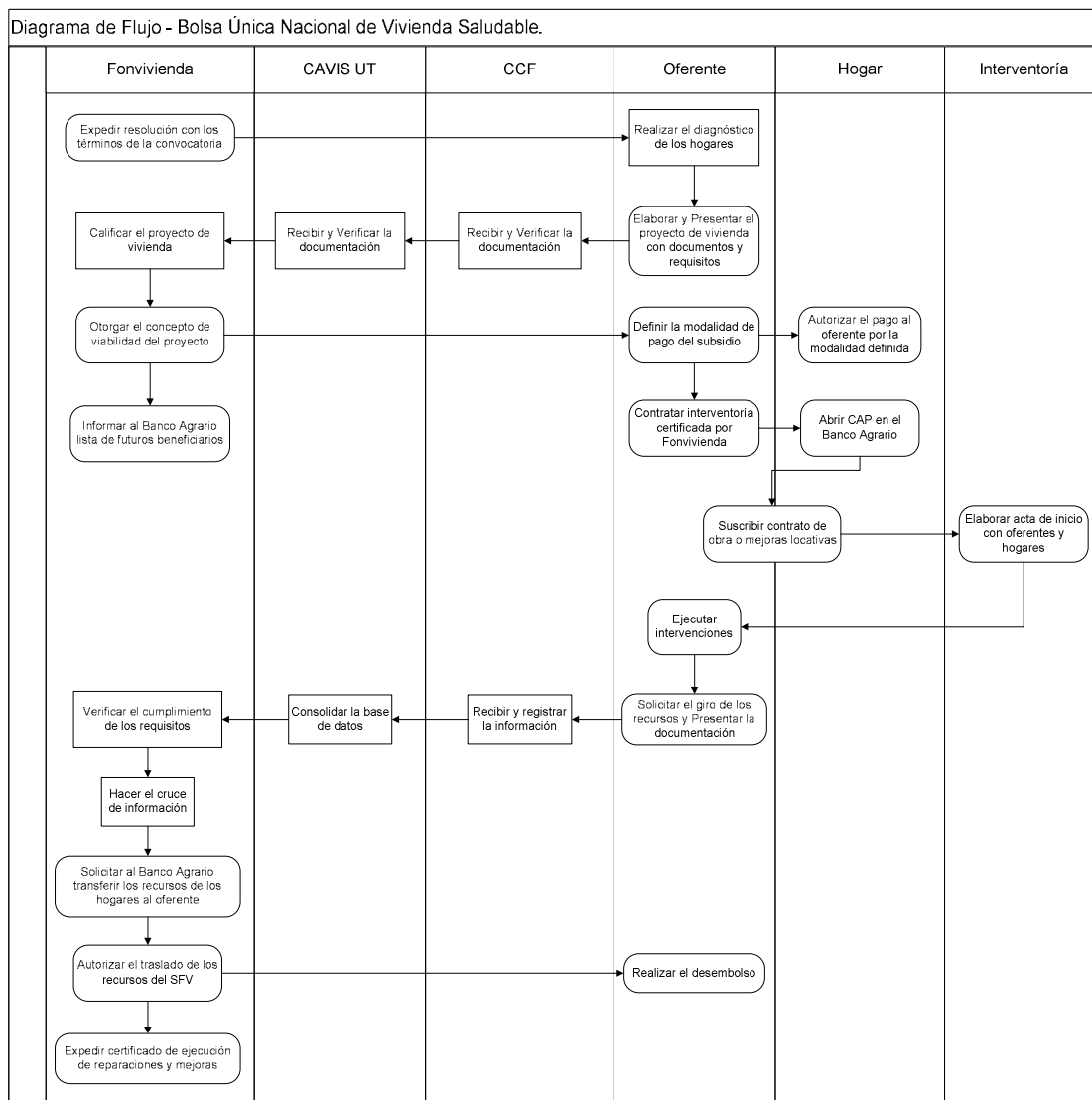


Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.

Diagrama de Flujo - Formulación de Proyectos en Bolsas Concursables.



Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.



Fuente: CRECE con base en documentación del Programa.

ⁱ CRECE (2013). Encuesta a hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda

ⁱⁱ CRECE (2013). Encuesta a hogares beneficiarios del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios

ⁱⁱⁱ Economía Urbana y CNC (2009). Encuesta de línea de base a hogares beneficiarios del Programa de Titulación de Predios Fiscales; CRECE (2013). Encuesta de seguimiento a hogares beneficiarios del Programa de Titulación de Predios Fiscales.

^{iv} CRECE (2013). Encuesta de seguimiento a hogares beneficiarios del Programa de Titulación de Predios Fiscales.

^v Economía Urbana y CNC (2009). Encuesta de línea de base a hogares beneficiarios del Programa de Titulación de Predios Fiscales; CRECE (2013). Encuesta de seguimiento a hogares beneficiarios del Programa de Titulación de Predios Fiscales.

^{vi} CRECE (2013). Encuesta a hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda

^{vii} Consolidado proyectos elegibles o viables con base en el aplicativo SIVIS. Consultado el 1 de octubre de 2013 en

http://www.FINDETER.gov.co/publicaciones/elegibilidad_de_vivienda_pub

^{viii} CRECE (2013). Encuesta a hogares beneficiarios de subsidios familiares de vivienda

^{ix} Estructura general del censo de edificaciones. DANE

^x Informe semestral de avance I-2013

^{xi} CRECE (2013). Entrevista a la UTEL en el municipio de Barrancabermeja

^{xii} Informes semestrales de avance II-2012 (pág. 31)

^{xiii} Informe semestral de avance I-2013

^{xiv} Informe semestral de avance II-2013

- xv CRECE (2013). Entrevista a alcaldías participantes del Programa de Titulación de Predios Fiscales
- xvi Cálculos CRECE con base en Informes de Avance II-2008, II-2009, II-2010, II-2011, II- 2012, I-2013 y II 2013
- xvii Informe Semestral de Avance I-2013
- xviii Informe semestral de avance I-2013
- xix Informe semestral de avance I-2013
- xx Informe semestral de avance I-2013
- xxi Informe semestral de avance I-2013
- xxii Informe semestral de avance I-2013
- xxiii Informe semestral de avance I-2013
- xxiv Informe semestral de avance I-2013
- xxv Informe semestral de avance I-2013
- xxvi Informe semestral de avance II-2012 (pág.88)
- xxvii Informe semestral de avance II-2012 (pág.88)
- xxviii Informe semestral de avance II-2013
- xxix CRECE con base en Informes semestrales de avance I-2008, II-2008, I-2009, II-2009, I-2010, II-2010, I-2011, II- 2011, I-2012, II-2012 y I-2013
- xxx CRECE con base en Informes semestrales de avance I-2008, II-2008, I-2009, II-2009, I-2010, II-2010, I-2011, II- 2011, I-2012, II-2012 y I-2013
- xxxi Informe semestral de avance II-2009 (pág.146)
- xxxii CRECE con base en Informes Semestrales de Avance I-2011, II- 2011, I-2012, II-2012 y I-2013
- xxxiii Informe de Ejecución de préstamos-2012. Final 22 Febrero (pág.8)
- xxxiv CRECE con base en presentación en el Seminario Taller Internacional: gestión del suelo y mejoramiento integral de barrios. Disponible en:
<https://www.dnp.gov.co/Programas/ViviendaAguayDesarrolloUrbano/DesarrolloUrbano/PROYECTOPLANIFICACIONURBANAY REAJUSTEDETERREN/SEMINARIOGESTI%C3%93NDELSUELOYMEJORAMIENTOINTEGRA.aspx>
- xxxv Informe semestral de avance II-2013 (pág. 63)
- xxxvi Informe Semestral de Avance II-2013 (pág 25).
- xxxvii Decretos de 2008 Informes semestrales de avance II-2008 (pág. 43)
- xxxviii Informes semestrales de avance II-2009 (pág. 13)
- xxxix Informes semestrales de avance II-2009 (pág. 62)
- xl Decretos de 2010 Informes semestrales de avance II-2010 (pág. 65)
- xli Informes semestrales de avance II-2011 (pág. 73)
- xlII Informes semestrales de avance II-2011 (pág. 43)
- xlIII Informes semestrales de avance II-2011 (pág. 73)
- xliv Informes semestrales de avance II-2011 (pág. 74)
- xlV Informes semestrales de avance II-2009 (pág. 148)
- xlvi Informes semestrales de avance II-2008, II-2009, II-2010, II-2011
- xlVII Informe semestral de avance I-2013
- xlVIII Informe final de Auditoría 2012 (pag.17)
- xlIX Informe semestral de avance II-2012 (pág. 20)
- l Informe semestral de avance II-2011 (pág. 77)
- li Informe de Gestión del Grupo de Banca Multilateral,2012 (pag.16)
- lii Informe semestral de avance II-2012 (pág. 89)
- liii Informe semestral de avance II-2012 (pág. 108)
- liv Informe semestral de avance II-2012 (pág. 32)
- lv Informe semestral de Avance II-2013
- lvi Informes semestrales de avance II-2013