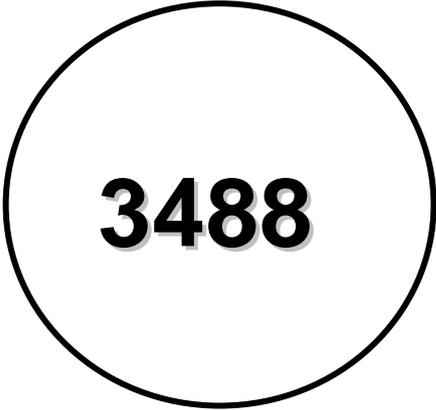


# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**3488**

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN  
EMPRESTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA  
POR US\$ 350 MILLONES DESTINADO A FINANCIAR  
PARCIALMENTE LA POLITICA DE VIVIENDA DE INTERES  
SOCIAL Y DE DESARROLLO TERRITORIAL**

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DNP: DDUPA, SC.**

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 1 de octubre de 2007**

## INTRODUCCION

De conformidad con lo establecido en el Decreto 2681 de 1993, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por un monto de US\$ 350 millones, o su equivalente entre otras monedas, destinados a financiar parcialmente la política de vivienda de interés social y de desarrollo territorial durante el periodo 2008-2010.

### I. AVANCES DE LAS POLITICAS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y DE DESARROLLO TERRITORIAL

#### 1.1. Evolución Reciente del Sector

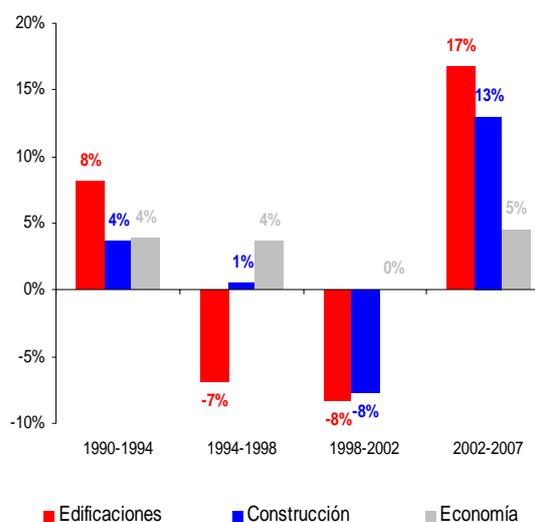
Como se observa en la gráfica 1 durante la actual administración el crecimiento promedio del sector de construcción y edificaciones, con relación al de la economía, fue 2.6 y 3.6 veces superior, respectivamente. El comportamiento favorable de edificaciones se explica principalmente por la dinámica positiva de la vivienda (Cuadro 1). De esta forma, el número de unidades iniciadas, indicador que mide la actividad real del sector, tuvo un crecimiento anual al segundo trimestre de 2007 de 28%. Así mismo, es importante resaltar que la totalidad de las variables que reflejan el comportamiento de la vivienda de interés social presentaron variaciones positivas, destacándose la evolución favorable de los desembolsos de crédito VIS, tendencia contraria a lo observado desde la crisis del sector a finales de los 90.

**Cuadro 1. Principales indicadores de vivienda y construcción**

Indicador		Ultimo dato	Var. anual
<b>PIB Edificaciones</b>			
Acum. anual a jun/07	\$ Mill. 94	3.495.858	11%
<b>Unidades iniciadas.</b>			
	VIS	42.001	18%
7 Áreas Metropolitanas	NO VIS	55.974	37%
Acum. anual a Jun/07	Total	97.975	28%
<b>Unidades Licenciadas</b>			
	VIS	51.307	11%
77 ciudades	No VIS	85.055	24%
Acum. anual a Ago. /07	Total	136.362	19%
<b>Créditos desembolsados</b>			
	VIS	853.030	74%
Acum. anual a Jun/07 (millones de \$)	No VIS	2.681.006	93%
	Total	3.534.036	88%
<b>Créditos desembolsados</b>			
	VIS	42.689	62%
Acum. anual a Jun./07	No VIS	42.909	58%
Número	Total	85.598	60%
<b>Cuentas AFC</b>			
	No	63.396	26%
Saldo a Agos. /07(\$ Mill.)	Saldo	163.384	27%

Fuente: DANE, Asobancaria. Cálculos: DNP-DDUPA

**Gráfica 1. PIB total, construcción y edificaciones**  
Variación promedio - acumulado anual



Esta dinámica del sector de edificaciones, y en particular de la vivienda, se debe en gran medida al crecimiento económico del país, al incremento de los recursos para subsidios de vivienda de interés social (Ley 1114 de 2007) y a la disminución de las tasas de interés para créditos hipotecarios. No obstante lo anterior, el nivel de producción de vivienda nueva formal en Colombia (3.6 unidades por cada mil habitantes) continua siendo bajo con relación al déficit y al incremento anual de hogares<sup>1</sup>, por lo cual se debe continuar fortaleciendo la política de vivienda para alcanzar la meta de construir 210.000 viviendas anuales en 2010<sup>2</sup>.

## **1.2 Principales resultados del programa de Subsidio Familiar de Vivienda.**

A partir de 2003 el Gobierno Nacional implementó reformas institucionales en el sector vivienda, relacionadas con la creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la liquidación del INURBE y la creación del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA mediante Decreto 555 de 2003. De manera complementaria, mediante los documentos CONPES 3200 de 2002 y 3269 de 2004, y el Decreto 975 de 2004, se introdujeron modificaciones al programa para optimizar su funcionamiento, entre las cuales se destaca la tercerización del programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional.

Para apoyar la consolidación de este proceso, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, suscribió en enero de 2004 una operación de crédito externo con la Banca Multilateral por US\$ 150 millones. El objetivo de esta operación fue: (i) consolidar y financiar el nuevo sistema de gestión de subsidios para vivienda de interés social urbana; (ii) ordenar y fortalecer el marco institucional e intergubernamental del sector; y (iii) apoyar el desarrollo de áreas estratégicas del sector, tales como el mercado de crédito. Con corte 30 de junio de 2007 se ha comprometido el 96% de los recursos y desembolsado el 91%.

Conforme a lo anterior, durante el cuatrienio agosto de 2002 - agosto 2006, las instituciones vinculadas a la política VIS financiaron 395.885 soluciones de vivienda de interés social (99% de la meta global del PND 2002-2006) con una inversión de \$4.2 billones (cuadro 2). Así mismo, y con base en el incremento de recursos determinado por la Ley 1114 de 2007, como meta de la política de vivienda de interés social del PND 2006-2010 se estableció la financiación de 828.433 soluciones VIS, de las cuales 470.857 corresponden a FONVIVIENDA. A la fecha ésta entidad ha asignado 32.484 subsidios (6.9% de la meta) y tiene en proceso de asignación

---

<sup>1</sup> Se estima que para 2005 cerca del 30% de los hogares urbanos presentan algún tipo de déficit de vivienda (cuantitativo o cualitativo) De igual forma se estima que cada año se conforman cerca de 210.000 nuevos hogares en las áreas urbanas del país.

<sup>2</sup> Visión Colombia II Centenario “Construir Ciudades Amables”.

aproximadamente 100.000 subsidios, y el conjunto de entidades del sector VIS han financiado 128.537 soluciones con una inversión de \$ 1.4 billones (15.5% de la meta global).

**Cuadro 2.**  
**Avance de la Política de Vivienda de Interés Social**

Entidad	Ejec. Ag. 2002-Ag 2006			Metas 2006- 2010		Ejec. Ago. 2006- Sep. 2007				
	No.	Valor	% No	No.	Valor	No.	No. en proceso	Total	% No	Valor
FONVIVIENDA	130.566	900.267	109%	470.857	1.308.624	32.484	102.201	<b>134.685</b>	<b>29%</b>	<b>484.781</b>
Cajas de Comp. Familiar	133.733	963.185	79%	171.045	1.388.767	46.069		<b>46.069</b>	<b>27%</b>	<b>319.858</b>
Caja Promotora de Vivienda Militar	21.195	346.040	145%	29.622	524.954	5.481		<b>5.481</b>	<b>19%</b>	<b>95.810</b>
Banco Agrario	40.090	214.251	72%	53.834	339.000	19.601		<b>19.601</b>	<b>36%</b>	<b>115.265</b>
<b>Sub- total Subsidios</b>	<b>325.584</b>	<b>2.423.743</b>	<b>91%</b>	<b>725.358</b>	<b>3.561.345</b>	<b>103.635</b>	<b>102.201</b>	<b>205.836</b>	<b>28%</b>	<b>1.015.714</b>
Fondo Nacional de Ahorro	34.660	1.015.157	93%	103.075	2.824.592	24.902		<b>24.902</b>	<b>24%</b>	<b>658.992</b>
Créditos FINDETER y otros*	35.642	751.236	891%	n.a	n.a	n.a		<b>n.a</b>		<b>n.a</b>
Sub- total Créditos	<b>70.302</b>	<b>1.766.393</b>	<b>171%</b>	<b>103.075</b>	<b>2.824.592</b>	<b>24.902</b>		<b>24.902</b>	<b>24%</b>	<b>658.992</b>
<b>Total</b>	<b>395.886</b>	<b>4.190.136</b>	<b>99%</b>	<b>828.433</b>	<b>6.385.937</b>	<b>128.537</b>	<b>102.201</b>	<b>230.738</b>	<b>28%</b>	<b>1.674.706</b>

\* En el PND 2006 – 2010 la meta de créditos de otras entidades es independiente. Fuente: SIGOB- MAVDT

De acuerdo con información consolidada por el MAVDT, hasta septiembre de 2007 se han legalizado cerca de 321.000 soluciones de las asignadas entre agosto de 2002 y septiembre de 2007, quedando pendiente por legalizar 206.000 soluciones que se encuentran en proceso de ejecución física.

Las evaluaciones realizadas al programa<sup>3</sup> han resaltado los impactos positivos de este y los aspectos a mejorar, en temas relacionados principalmente con:

i) Agilidad y transparencia del esquema de tercerización: con el ajuste institucional las funciones relativas a la asignación quedaron a cargo de FONVIVIENDA y se descentralizaron las actividades de: (i) divulgación, postulación, cierre financiero y órdenes de desembolsos en la Unión Temporal de Cajas de Compensación (CAVIS-UT); (ii) revisión de requisitos legales, técnicos y financieros de los proyectos (elegibilidad) que se realiza mediante FINDETER; (iii) supervisión, que comprende el seguimiento físico y financiero de los proyectos, a través de FONADE con apoyo de las interventorías que pretenden garantizar la calidad de los proyectos VIS; y (iv) auditoría externa que se encarga de verificar los estados financieros de FONVIVIENDA, el cumplimiento de las normas, la certificación de los procesos de asignación y pagos de subsidios y procesos relacionados con el sistema de información.

<sup>3</sup> En el marco del crédito BID 1483 el DNP realizó la evaluación intermedia del programa, la cual será publicada durante el segundo semestre de 2007. El presente documento presenta de manera preliminar algunos resultados que sirvieron de base para la elaboración de este programa.

La evaluación institucional mostró importantes avances en este proceso, relacionados con mayor credibilidad, mayor percepción de transparencia en la asignación y aumento de la eficiencia de los distintos procesos. El cuadro 3 presenta los resultados de la encuesta realizada a los principales agentes que participan en el programa (constructores privados, ONG's, oferentes y municipios, entre otros), en donde se resalta que el 75% de ellos tienen una apreciación positiva del nuevo esquema con relación al esquema que operaba el INURBE.

**Cuadro 3.**  
**Apreciaciones de los agentes sobre las diferencias entre el sistema Inurbe y el sistema Fonvivienda**

Concepto de los agentes	%
<b>Apreciaciones positivas</b>	<b>74,7%</b>
Más ágil en los procesos	23,9%
Mayor transparencia en los procesos	18,3%
Más control y mejores especificaciones de las obras	12,7%
Desembolso más rápido	8,5%
Mayor número de subsidios	8,5%
Mayor organización	2,8%
<b>Apreciaciones neutras</b>	<b>5,6%</b>
Igual	5,6%
<b>Apreciaciones negativas</b>	<b>19,7%</b>
Más difícil conseguir el subsidio	8,5%
Mejor el Inurbe	7,0%
Desembolsos más lentos	2,8%
Más difícil conseguir financiación	1,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>
<b>Balance (positivas menos negativas)</b>	<b>55,0%</b>

Fuente: Evaluación Intermedia del Programa VIS. DNP - CRECE

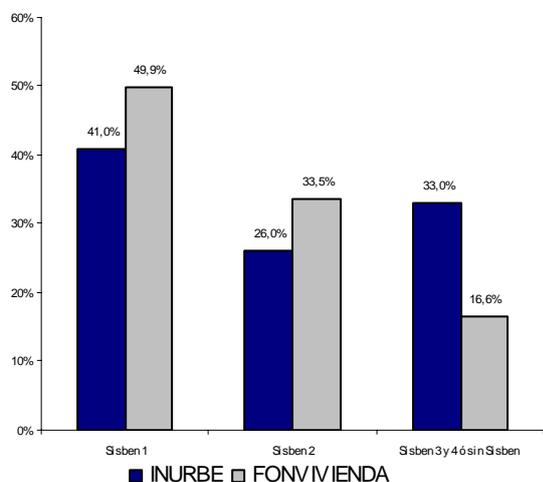
Así mismo, “*el 100% de los agentes entrevistados coincidió en afirmar que en el sistema actual se eliminaron los problemas de corrupción que eran característicos del anterior*” (Crece 2006). Finalmente, es importante resaltar que estas mejoras institucionales se han logrado con una disminución del 64% del costo administrativo del SFV<sup>4</sup>.

ii) Focalización: los cambios introducidos al programa a partir de 2003 han mejorado la focalización del programa de SFV en comparación con el INURBE. De esta forma, cerca del 83% de los beneficiarios del subsidio se encuentran en el nivel 1 y 2 de SISBEN y el 74% presentan ingresos inferiores a 1 SMLM (ver gráficas 2 y 3).

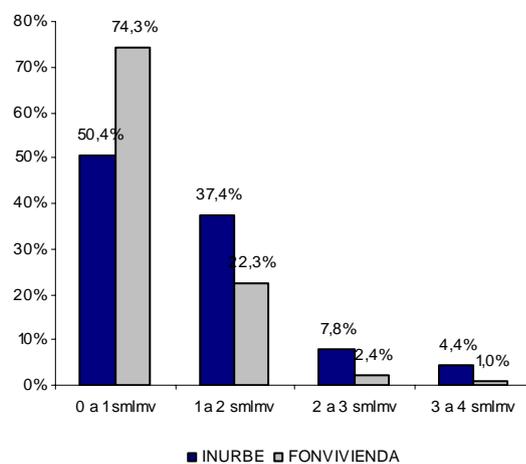
---

<sup>4</sup> CONPES 3403 de 2005.

**Gráfica 2**  
**Porcentaje de beneficiarios por SISBEN**



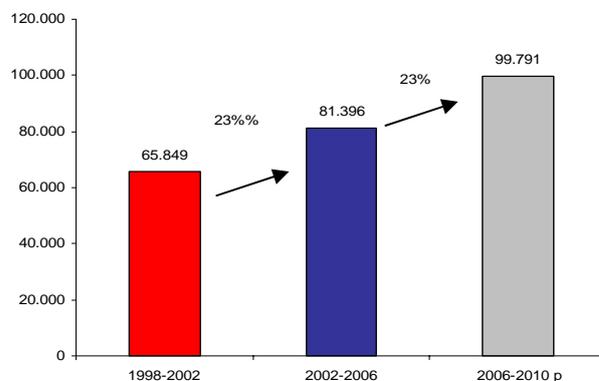
**Gráfica 3**  
**Porcentaje de beneficiarios ingreso del hogar**



Fuente: MAVDT-DNP/DDUPA Nota: Comparación Evaluación INURBE 1999-2002, CONPES 3178 de 2002, Evaluación FONVIVIENDA– DNP-CRECE.

iii) Aumento de cobertura: otro logro importante ha sido el incremento en el número de subsidios asignados por el conjunto de entidades vinculadas a la política VIS (Fonvivienda, Cajas de Compensación, Caja Promotora de Vivienda Militar y Banco Agrario). En efecto, como se observa en la gráfica 4 durante el periodo 2002-2006 se financiaron en promedio 81.400 soluciones con subsidio por año, con un incremento de 23% con relación al promedio observado entre 1998-2002. Para el presente periodo (2006-2010) se espera aumentar este volumen a 100.000 soluciones anuales con subsidios.

**Gráfica 4. No. de subsidios asignados – promedio anual por periodos\***

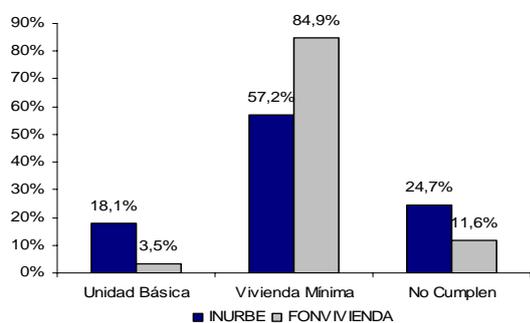


\*Nota: no incluye títulos entregados por FONVIVIENDA y créditos VIS del FNA.  
Fuente: MAVDT-DNP/DDUPA.

iv) Calidad de las viviendas: el resultado de la encuesta efectuada a los hogares beneficiarios que ya habitan sus viviendas, muestra que las características y el tamaño de las viviendas que han recibido los hogares durante este periodo han mejorado con relación al INURBE. En efecto, como se observa en la gráfica 5, el porcentaje de viviendas que no cumplían con los equipamientos y espacios mínimos definidos en la norma disminuyó de 24.7% a 11.6% y el de los hogares que recibieron una unidad básica<sup>5</sup> pasó de 18% a 3.5%. En contraste, el porcentaje de hogares que recibieron una vivienda mínima aumento de 57% a 85%<sup>6</sup>.

De las viviendas que no cumplían con los requisitos mínimos definidos en la norma (11.6%), las razones de incumplimiento más comunes fueron la ausencia de un espacio independiente para baño, la ausencia de ducha y de lavamanos. Así mismo, se evidenciaron problemas de calidad en la construcción de algunas viviendas, relacionadas principalmente con la falta de canales para agua lluvias (39.4% de las viviendas), filtraciones (34.8%), goteras en el techo (33.6%) y falta de puertas y ventanas (26.8%). Esta situación muestra que se debe fortalecer el esquema de supervisión e interventoría durante el proceso de ejecución de las viviendas.

**Gráfica 5.**  
**Características generales de la vivienda**



**Cuadro 4**  
**Tipos de incumplimiento de los requisitos mínimos\***

Tipo de Incumplimiento	% viviendas
Sin espacio independiente para Baño	44%
Sin Sanitario, lavamanos y sin ducha	3%
Sin ducha	27%
Sin sanitario y lavamanos	3%
Sin lavamanos	15%
Sin lavamanos y sin ducha	2%
Otros	8%
Total	100%

\* Conforme a lo definido por el Decreto 975 de 2004.

Fuente: Evaluación Intermedia del Programa VIS. DNP - CRECE

### 1.3 Ajustes al Sistema del Subsidio Familiar de Vivienda. PND 2006-2010

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) incorporó ajustes al actual Programa Subsidio Familiar de Vivienda en aspectos tales como: (i) definición de Vivienda de Interés Social (hasta 135 SMLM) y vivienda de interés prioritario (hasta 70 SMLM), eliminando los tipos de vivienda y

<sup>5</sup> La unidad básica comprende, además del lote urbanizado, una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina, lavadero o acceso a éste, baño con sanitario, lavamanos y ducha; adicionalmente, deberán posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcobas

<sup>6</sup> Como vivienda mínima se entiende a la unidad básica con uno o varios espacios independientes para alcobas.

estableciendo que todas las viviendas que se van a construir deben considerar condiciones de habitabilidad en aspectos arquitectónicos, urbanísticos y estructurales; (ii) ajuste de los montos del SFV conforme al ingreso de los hogares; (iii) separación de las actividades administrativas de FONVIVIENDA y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>7</sup>; (iv) revisión y fortalecimiento del esquema de interventorías, y; (v) profundización de esquema tercerizado del SFV.

De esta forma, y teniendo en cuenta el análisis presentado en numeral anterior, los principales aspectos a mejorar a través del presente programa se relacionan con: (i) consolidación de un sistema de información adecuado para facilitar la producción de información relevante para la toma de decisiones y la simplificación de las operaciones relacionadas con el subsidio; (ii) ajuste de la figura de interventorías que ha presentado problemas por razones administrativas (selección del interventor, bajos honorarios y ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación a las actividades de los interventores); (iii) mejoras en los niveles de calidad de las VIS subsidiadas fortaleciendo los programas de asistencia técnica a las entidades territoriales, y; (iv) generación de incentivos que incrementen la oferta del crédito formal que complementen los recursos del SFV y los ahorros del hogar para el cierre financiero de las soluciones subsidiadas.

Con relación a las interventorías, como se mencionó anteriormente, el método de selección de los interventores por parte de los oferentes, el sistema de pagos y la falta de evaluación de su actividad no han garantizado un seguimiento y control eficiente a los proyectos. Esto ha implicado, además, recargar la actividad de la entidad supervisora del programa (FONADE) quien para los casos en que existe un giro anticipado del subsidio ha terminado actuando como entidad “interventora”, aunque sin opinión vinculante. Por lo anterior, se hace necesario replantear la tercerización de esta función, de tal forma que el interventor sea elegido por alguna entidad que represente los intereses del Gobierno Nacional y del Sistema VIS. En este mismo sentido, FONVIVIENDA deberá asegurar mecanismos de seguimiento, control y evaluación a los interventores, identificando las buenas prácticas y promoviendo sanciones a los interventores que no cumplan con sus obligaciones. De igual forma, es importante promover mecanismos de participación social de los beneficiarios involucrándolos en el proceso de control y seguimiento a las obras. En complemento, para el nuevo convenio con la entidad supervisora se tienen previstas nuevas obligaciones entre las que se destaca la supervisión a proyectos de cobro contra escritura y acciones directas de la entidad supervisora mediante cartas a oferentes.

---

<sup>7</sup> Con el artículo 138 de la Ley 1151 de 2007 se busca separar la función de Director de FONVIVIENDA del director de Sistema Habitacional.

#### **1.4. Avances de la política de desarrollo territorial**

i) Evolución de la formulación y adopción de POT : En este período se continuaron con las acciones prioritarias en los procesos de adopción de planes de ordenamiento territorial, POT, los cuales alcanzaron un avance a junio de 2007 del 98.5% equivalente a 1.083 municipios con POT adoptado . Estos procesos se han adelantado con la participación de entidades del orden nacional como IGAC, IDEAM, INGEOMINAS, UAESPNN, INCODER y el SINCHI, entre otras.

ii) Formulación, revisión y ajuste de POT: Con el objeto de ofrecer apoyo a los municipios en la implementación del expediente municipal como herramienta para realizar la evaluación de los avances y el seguimiento en la implementación de los POT, se han efectuado talleres de capacitación para la conformación del mismo, apoyándose la conformación de 110 expedientes municipales y el desarrollo de una metodología que define indicadores básicos de seguimiento y gestión.

De igual manera, el Ministerio ha efectuado capacitación y asistencia técnica a los municipios en procesos de formulación<sup>8</sup>, revisión y ajuste de los POT, en el marco de la normatividad vigente. Se cuenta con 46 POT revisados y 88 POT en proceso de revisión. Actualmente se está apoyando con recursos financieros el proceso de revisión y ajuste del POT de Tumaco.

iii) Generación de suelo para VIS y conformación de Bancos Inmobiliarios: Se promovió la implementación de los instrumentos de gestión y financiación de la Ley 388 de 1997, como los planes parciales, el reparto de cargas y beneficios, las unidades de actuación urbanística, la expropiación, la recuperación de plusvalías y la implementación de bancos inmobiliarios, de tal forma que el valor del suelo no incorpore expectativas y permita el desarrollo de proyectos de VIS. Así mismo, se expidió el Decreto 2181 de 2006 sobre Planes Parciales y se apoyó técnicamente a algunas ciudades en la creación de bancos inmobiliarios (Tulúa, Valledupar, Neiva, Armenia, Envigado, Tenjo y Girón) y en la definición de procedimientos para gestión del suelo.

iv) Renovación Urbana: En materia de renovación urbana, el MAVDT apoyó procesos de formulación de 2 planes parciales en San Andrés Isla (Spratt Bight y Swamp Ground) y del plan parcial de renovación urbana La Concordia – La Rosita en Bucaramanga. Así mismo, se trabajó en la elaboración de un instructivo para la transferencia de bienes inmuebles de la Nación en proyectos de renovación urbana; y en acompañamiento al Ministerio de Cultura se apoyó la formulación de Planes Especiales de Protección (PEP) en ciudades piloto (Santa Marta y

---

<sup>8</sup> Municipios de González y Pueblo Bello – Cesar, Puerto Nariño – Amazonas y Cumaribo – Vichada

Barranquilla), la formulación del Decreto que reglamenta los PEP, y la formulación de términos de referencia y ejecución del estudio sobre espacio público en Centros Históricos.

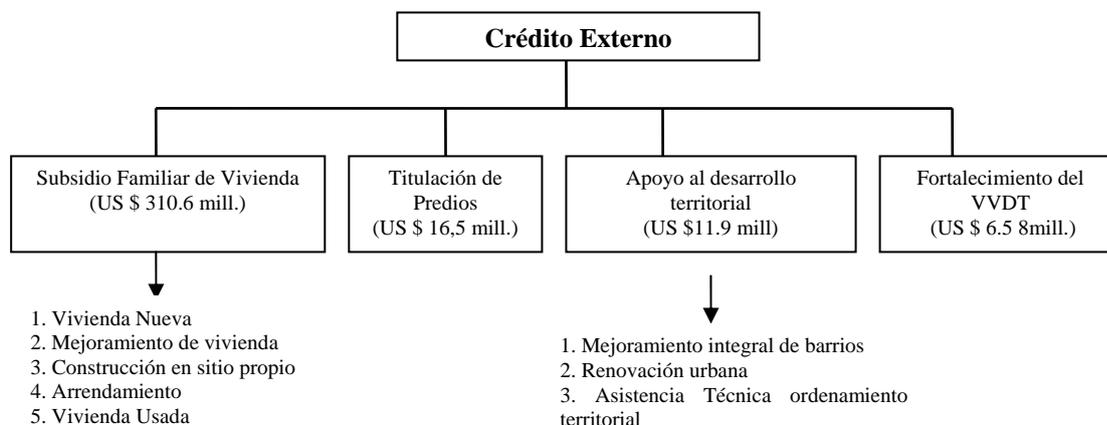
v) Espacio Público: Se elaboraron y publicaron cinco guías metodológicas (Espacios Públicos de Calidad, Mecanismos de Sostenibilidad de Parques Barriales, Manejo de áreas de uso público en proyectos de vivienda de interés social y Accesibilidad al Espacio Público.). Así mismo se brindó asistencia técnica en la definición de mecanismos de sostenibilidad del espacio público en San Andrés y Cartagena y se elaboró y divulgó el manual de diseño y construcción del espacio público en 8 ciudades para su incorporación a la gestión municipal.

vi) Incorporación del Riesgo a los POT: Se formularon planes de Acción en 106 municipios, de los cuales 3 cuentan con estudios pilotos. En adición el MAVDT ejerce la Secretaría Técnica Comisión intersectorial Zona Influencia Volcán Galeras y la interventoría técnica del estudio de Vulnerabilidad Sísmica del Área de Influencia del Volcán.

## **II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CREDITO.**

El programa tiene como objetivo general apoyar al gobierno colombiano en sus esfuerzos continuos por mejorar el acceso a un hábitat digno para las familias de menores ingresos en Colombia. Específicamente con la operación se propone: (i) consolidar y perfeccionar el sistema de subsidios VIS; (ii) apoyar el proceso de titulación masiva de predios fiscales ocupados ilegalmente con VIS; (iii) fortalecer el desarrollo territorial asistiendo los procesos de revisión y ajuste de los POT, la incorporación de suelo para VIS en las áreas urbanas, el desarrollo de programas de mejoramiento integral de barrios y de renovación urbana y; (iv) seguir apoyando al gobierno en sus áreas estratégicas para la consolidación del sector. Para su ejecución el programa se estructura en cuatro (4) componentes como se muestra en el diagrama 1.

## Diagrama 1. Esquema General de la Operación de Crédito



Fuente: MAVDT  
TRM: \$2330

### 2.1 Componente de subsidio familiar de vivienda

El cuadro 5 presenta la distribución esperada de los subsidios familiares de vivienda en función de los productos que ofrece el programa, el esquema de financiación de cada modalidad de subsidio y el valor total de las soluciones de vivienda. Como se observa el programa de crédito financiará parcialmente 106.000 soluciones de vivienda (74% de la meta total de 144.662 para FONVIVIENDA en el cuatrienio<sup>9</sup>), por un valor de \$903.546 millones (US \$ 387.8 millones) que serán ejecutados durante el periodo 2008-2010. Estas soluciones habitacionales serán financiadas en un 57% con recursos del programa de SFV, en un 11% con ahorro y aportes de los hogares beneficiarios, en un 15% con las inversiones de las entidades territoriales y en un 17% con préstamos u otras fuentes de recursos.

**Cuadro 5.**

### Esquema de Financiación del Componente del SFV (\$millones de 2007)

TC	2.330					
Producto	Número SFV	Total SFV en Dinero	Aportes o SFV Municipio	Crédito	Ahorro y otros aportes beneficiarios	Total Valor Soluciones
Vivienda nueva	53.000	508.438	192.728	240.910	90.629	1.032.705
Mejoramiento de vivienda	29.000	132.432	13.182		20.138	165.752
Construcción en sitio propio	3.000	30.873	10.909	5.455	11.218	58.455
Arrendamiento	9.000	54.943	-		-	54.943
Vivienda usada	12.000	116.687	-		39.193	155.880
<b>Total</b>	<b>106.000</b>	<b>843.373</b>	<b>216.819</b>	<b>246.365</b>	<b>161.178</b>	<b>1.467.736</b>
<b>Total Pesos Corrientes</b>		<b>903.546</b>	<b>232.289</b>	<b>263.943</b>	<b>172.678</b>	<b>1.572.456</b>
<b>Total en US\$</b>		<b>387,8</b>	<b>93,1</b>	<b>105,7</b>	<b>69,2</b>	<b>629,9</b>

Fuente: MAVDT, Cálculos DNP-DDUPA

<sup>9</sup> El 26% restante se ejecutó con recursos de la vigencia 2007, lo cuales no hacen parte de la operación de crédito.

Las modalidades en las cuales los hogares podrán aplicar el subsidio familiar de vivienda de interés social urbana son:

i) Adquisición de vivienda nueva: proceso mediante el cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere su solución de vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles, mediante la celebración de un contrato traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente.

ii) Construcción en sitio propio: es el proceso por el cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social mediante la edificación de la misma en un sitio de su propiedad que puede ser un lote, una terraza o una cubierta de losa.

iii) Mejoramiento de vivienda: el beneficiario del subsidio supera una o varias carencias básicas de la vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, siempre y cuando su título de propiedad se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes deben habitar en la vivienda.

iv) Adquisición de vivienda usada: proceso mediante el cual el beneficiario de un subsidio perteneciente a la población especial adquiere su solución de vivienda usada, siempre y cuando no se encuentre localizada en zonas de riesgo, ni en áreas urbanas o rurales no legalizadas del respectivo municipio y se acredite la titularidad del derecho de dominio en cabeza del vendedor libre de cualquier gravamen o limitación a la propiedad.

v) Arrendamiento: para el caso de la población víctima del desplazamiento y atentados terroristas, el subsidio familiar podrá otorgarse para el pago del arrendamiento de un inmueble.

La forma de acceso a los subsidios por parte de la población objetivo se realiza a través de convocatorias anuales abiertas por FONVIVIENDA, a través de las siguientes modalidades de postulación:

**i) Bolsas Concursables**, en este caso el subsidio del FNV es complementado por un subsidio adicional aportado por el gobierno municipal, departamental, generalmente en obras de infraestructura, urbanismo, y otros. Solo participan de este beneficio hogares informales con ingreso inferior a dos salarios mínimos. El subsidio del Fonvivienda y la entidad territorial puede cubrir una proporción alta del costo de la solución de vivienda, permitiendo atender a hogares con poco acceso al mercado de crédito para completar el financiamiento de sus viviendas. En este caso

se realizan tres convocatorias diferentes: una denominada Bolsa Única Nacional de Macroproyectos, Bolsa de Esfuerzo Territorial, y Bolsa Única de Mejoramiento. En el siguiente cuadro se muestran los municipios que participan en cada bolsa y las modalidades de soluciones que se financian.

**Cuadro 6.**  
**Modalidades de Bolsas Concursables.**

<b>Tipo de bolsa</b>	<b>Municipios participantes</b>	<b>Modalidades de solución</b>
Bolsa Única Nacional de Macroproyectos	Municipios de categoría especial, 1 y 2, Ley 617 de 2000 y/o categorías 3,4,5,y,6*	Adquisición de Vivienda
Bolsa de Esfuerzo Territorial	Municipios de categorías 3,4,5, y 6 , Ley 617 de 2000	Adquisición de Vivienda y Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento
Bolsa Única Nacional de Mejoramiento	Municipios de categoría especial, 1 y 2, , Ley 617 de 2000	Mejoramiento

\* Si presentan proyectos conformados por lo menos con 200 unidades habitacionales.

Fuente: MAVDT

**ii) Bolsas de subsidios especiales**, mediante estas convocatorias se atiende a familias desplazadas por la violencia, por desastres naturales, por actos terroristas y demás población especial que contemple la ley. Los postulantes de Población Desplazada deben estar inscritos en el Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para el caso de desastres naturales estar incluidos en el Censo realizado por el CLOPAD, avalado por el CREPAD y refrendado por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior y de Justicia; y para la convocatoria de Atentados Terroristas deben presentar una certificación de la Alcaldía o Personería Municipal donde conste su afectación en el acto terrorista.. Para estos hogares, existirán mecanismos de acceso y elegibilidad diferenciales, respetando criterios de transparencia y equidad. Así mismo, con el objeto de agilizar la solución de necesidades habitacionales de estos hogares, bajo esta modalidad el subsidio puede ser utilizado para financiar la adquisición de viviendas usadas, para reconstruir una vivienda dañada por atentado o violencia y/o para rentar una vivienda en el caso de desplazados o mejorarla por desastre.

**iii) Bolsa ordinaria**, proceso mediante el cual las familias postulan a un subsidio de vivienda financiado con recursos de FONVIVIENDA, para adquirir una solución de vivienda nueva en proyectos elegibles del mercado inmobiliario. Los recursos del subsidio, son en este caso complementados con crédito obtenido por el beneficiario y ahorro en sus distintas modalidades.

## **2.2 Componente de Titulación de predios fiscales VIS**

El Gobierno Nacional, durante el cuatrienio 2002-2006 fortaleció el programa de titulación de predios fiscales ocupados ilegalmente con vivienda de interés social, mediante la implementación de herramientas jurídicas, la creación de la Bolsa Nacional del Subsidio por Habilitación legal de Títulos, la cooperación interinstitucional con entidades del orden territorial y nacional, y el acompañamiento, asesoría y seguimiento a las entidades del orden territorial por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Los resultados de esta política de vivienda, durante el cuatrienio 2002-2006 arrojan más de 31.000 títulos, beneficiando a más de 135.000 colombianos

El programa tiene como objetivo general darle continuidad a esta política mediante la titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social a través de la cesión a título gratuito conforme al artículo 2º de la Ley 1001 de 2005. Para esto, el Programa apoya técnica, jurídica y financieramente a los municipios del territorio nacional para ejecutar y desarrollar el saneamiento de la propiedad, mediante la implementación del programa de tercerización, específicamente para la titulación de 320.000 predios fiscales urbanos que beneficiaran aproximadamente a 1.280.000 colombianos carentes de título.

Conforme a lo anterior, los principales beneficios del componente son: (i) otorgar seguridad en la tenencia de la vivienda de los hogares beneficiados; (ii) habilitación del hogar para participar en el programa de subsidios de mejoramiento de vivienda y el entorno; (iii) formalización de la vivienda como activo que le facilita al propietario el acceso al crédito; (iv) incorporación de la vivienda en el mercado inmobiliario, y: (v) el incremento de la base predial y de valorización de los municipios, que conlleva al fortalecimiento de las finanzas territoriales.

Para cumplir con este objetivo, el programa aportará recursos para financiar los trámites y la asistencia técnica, jurídica y financiera a los municipios para llevar adelante la titulación. La tercerización del proceso de titulación resulta de la suscripción de convenios interadministrativos entre el MAVDT con cada municipio elegible, con el IGAC; y, con la Superintendencia de Notariado y Registro. El costo estimado del componente asciende a US \$ 20.6 millones, de los cuales el 80% (US \$16.5 millones) se financiarían con recursos de la operación de crédito<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El costo aproximado por título es de aproximadamente US \$ 86

### **2.3 Componente de apoyo al Desarrollo Territorial.**

Este componente estará dirigido a optimizar la política de desarrollo territorial y la generación de suelo, a partir de la aplicación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación de la Ley 388 de 1997 y del PND 2006-2010, orientada a la incorporación y habilitación de suelo para VIS. En el marco del Programa de Asistencia Técnica a Entes Territoriales de desarrollarán las siguientes actividades:

i) Asistencia Técnica para la formulación, adopción y revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial: se fortalecerá el programa de asistencia técnica de la Dirección de Desarrollo Territorial del MAVDT, el cual apoya a las entidades territoriales en la revisión y ajuste de los POT, a través de la conformación de expedientes municipales, la incorporación de la gestión del riesgo, la recuperación y mejoramiento del espacio público, y la adecuada implementación de los instrumentos de gestión para la incorporación y habilitación de suelo para VIS en las áreas de expansión urbana, zonas con tratamiento de mejoramiento integral de barrios y renovación urbana. El costo estimado de este subcomponente asciende a US \$ 4.02.

ii) Mejoramiento Integral de Barrios (MIB): tiene como propósito la puesta en marcha de la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, con el fin de promover la integración física y social de áreas informales de las ciudades. Para tal fin, se ejecutaran 6 proyectos piloto en ciclo completo (preinversión e inversión), las acciones estarán dirigidas a la financiación de obras en infraestructura, desarrollo social y comunitario y acciones de regularización y legalización. Otros seis proyectos serán asistidos técnicamente en fase de preinversión, mediante la realización de los estudios de prefactibilidad técnica.

Con la ejecución de los proyectos piloto se abarcará el área de emplazamiento de aproximadamente 1.600 viviendas y se beneficiaran alrededor de 6.400 personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2, localizadas en municipios de más de 100.000 habitantes. Para la priorización y selección de los municipios beneficiarios se tendrán en cuenta: El Plan del Ordenamiento Territorial (POT) aprobado, la representatividad de diferentes regiones del país, la capacidad institucional y el desempeño fiscal, y criterios de niveles de pobreza medidos mediante el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El costo estimado del sub-componente asciende a US\$ 7.33 millones, financiados en su totalidad con recursos de crédito.

iii) Renovación urbana: a través de este subcomponente se destinarán recursos para la formulación de la Política de Renovación Urbana, se continuará con la asistencia técnica a entes territoriales a través del Banco de Proyectos de renovación urbana en fase de preinversión, y se podrá apoyar directamente en la fase de ejecución alguno de los proyectos seleccionados. El costo estimado de este subcomponente asciende a US \$ 4.78 millones.

## 2.4 Componente de Fortalecimiento Institucional

Este componente financiará acciones destinadas a fortalecer la acción del VVDT y de sus direcciones. Se aportará recursos para el fortalecimiento del VVDT en: (i) aspectos técnicos, jurídicos y administrativos para la formulación y seguimiento de la Política de Vivienda y Desarrollo Territorial; (ii) la Dirección de Sistema Habitacional en aspectos relacionados con la asistencia técnica y jurídica a proyectos VIS, la oferta de crédito y microcrédito y la asistencia técnica a procesos de titulación; y, (iii) la implementación, a través del VVDT, de una estrategia que apunte a garantizar la sostenibilidad de los sistemas de información del Subsidio Familiar de Vivienda, el desarrollo de sistemas de monitoreo para los componentes de Titulación y MIB; también se incluirán acciones destinadas a la mejora en la calidad de los procesos del VVDT, diseño e implementación de un plan de imagen y comunicación del programa de vivienda e implementación de grupo estratégico de apoyo al VVDT.

### III. FINANCIAMIENTO Y COSTOS DEL PROGRAMA

El costo total del programa se ha estimado en US\$ 583,3 millones, de los cuales US\$ 233,3 (40%) corresponden a recursos de la contrapartida local, la cual incluye recursos del Gobierno Nacional y parte de los aportes de las entidades territoriales, ahorro y crédito de los hogares (conforme al esquema del cuadro 5), y US \$ 350 millones a recursos del crédito solicitado a la Banca Multilateral (Cuadro 7).

**Cuadro 7.**

#### Costos del Programa por Componente y Fuente de Financiación (en US).

Categoría de Inversión	Crédito	Aporte Local			Total	%
		Nación	Otros Aportes*	Total		
<b>I. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>346.749.500</b>	<b>118.085.087</b>	<b>114.558.879</b>	<b>232.643.966</b>	<b>579.393.466</b>	<b>99,3%</b>
1.1. Subsidios Familiares de Vivienda	311.693.258	108.169.172	114.558.879	222.728.051	534.421.309	91,6%
1.1.1 Subsidios	310.641.366	77.146.539	114.558.879	191.705.418	502.346.784	86,1%
1.1.2. Operación	-	20.552.494		20.552.494	20.552.494	3,5%
1.1.3. Supervisión	-	10.470.139		10.470.139	10.470.139	1,8%
1.1.4 Imprevistos	1.051.892				1.051.892	0,2%
1.2. Titulación de Predios	16.507.987	4.126.997		4.126.997	20.634.984	3,5%
1.3. Renovación urbana, MIB y AT ordenamiento territorial	11.962.959	4.171.641		4.171.641	16.134.600	2,8%
1.4. Fortalecimiento del VMVDT	6.585.296	1.617.277		1.617.277	8.202.573	1,4%
<b>II. ADMINISTRACION Y SEGUIMIENTO</b>	<b>1.750.499</b>	<b>689.367</b>		<b>689.367</b>	<b>2.439.867</b>	<b>0,4%</b>
2.1. Unidad Coordinadora	397.543	191.134		191.134	588.677	0,1%
2.4. Auditoria	895.966	383.986		383.986	1.279.952	0,2%
2.6. Evaluación	456.990	114.247		114.247	571.237	0,1%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>348.500.000</b>	<b>118.774.454</b>	<b>114.558.879</b>	<b>233.333.333</b>	<b>581.833.333</b>	<b>99,7%</b>
<b>III. IMPREVISTOS</b>	<b>1.500.000</b>			-	<b>1.500.000</b>	<b>0,3%</b>
<b>Total</b>	<b>350.000.000</b>	<b>118.774.454</b>	<b>114.558.879</b>	<b>233.333.333</b>	<b>583.333.333</b>	<b>100,0%</b>
%	60%	20%	20%	40%	100%	

\* Se incluye una parte de los recursos de contrapartida de las entidades territoriales y de los hogares (ahorro y crédito)  
Fuente: DNP- MAVDT, Grupo de Banca Multilateral. Tasa de Cambio 2.330

Con relación a la programación de desembolsos, el 98.4% de los recursos se comprometerán y desembolsarán durante las vigencias 2008, 2009 y 2010 y 1.57% durante la vigencia 2011.

#### **Cuadro 8.**

##### **Programación preliminar de los Desembolsos del Crédito (en US).**

<b>Año</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>
<b>Monto</b>	103.750.000	114.250.000	126.500.000	5.500.000	350.000.000
<b>%</b>	29,64%	32,64%	36,14%	1,57%	100,00%
<b>% Acumulado</b>	<b>29,64%</b>	<b>62,29%</b>	<b>98,43%</b>	<b>100,00%</b>	

Fuente: DNP - MAVDT, Grupo de Banca Multilateral

#### **IV. EJECUTORES DEL PROGRAMA DE CREDITO**

El ejecutor del programa será el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y sus respectivas direcciones de Desarrollo Territorial y del Sistema Habitacional. El Fondo Nacional de Vivienda, será el responsable de la ejecución componente de subsidios de vivienda del programa. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación ejecutará el componente de evaluación.

#### **V. CONTEXTO DE LA OPERACIÓN DE CRÉDITO**

Este programa de crédito sigue los lineamientos definidos por el PND-2006-2010 (Ley 1151 de 2007), se enmarca dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo y pretende ser financiado parcialmente con recursos de la Banca Multilateral. Es importante mencionar que la Banca Multilateral ha financiado el programa VIS desde 1996 a través de dos operaciones de crédito, siendo fundamental su apoyo, experiencia y orientación.

La Banca Multilateral posee una gran de ventaja adicional a las condiciones financieras blandas y hace referencia acompañamiento técnico al prestatario en la preparación de programas y proyectos de inversión. De esta forma, para esta operación en particular, será fundamental el apoyo para la implementación del programa de titulación, de mejoramiento integral de barrios y de renovación urbana, específicamente para la retroalimentación de experiencias internacionales en el tema, así como para la consolidación de los sistemas de información del Subsidio Familiar de Vivienda.

Las condiciones financieras del empréstito externo a ser contratado para la financiación del programa, serán las definidas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Banca Multilateral durante el proceso de negociación del mismo.

## **VI. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US \$350 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente la Política de Vivienda de Interés Social y de Desarrollo Territorial, así como las acciones encaminadas al fortalecimiento institucional del sector vivienda descritas en este documento.
2. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantar los trámites necesarios para el perfeccionamiento de la operación de crédito.
3. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, programar los recursos previstos para la ejecución del programa dentro de las cuotas de inversión aprobadas en el marco de gasto de mediano plazo.
4. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como ejecutor del programa: (i) consolidar los sistemas de información del subsidio familiar de vivienda y la Red Nacional de Información para el sector Vivienda y Desarrollo Territorial; (ii) implementar los ajustes al proceso de interventoría del Programa de SFV, y; (iii) promover la articulación de los componentes del Programa con la Red Juntos, especialmente las acciones de Mejoramiento Integral de Barrios y Titulación.
5. Solicitar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñar un esquema presupuestal con vigencias futuras que permita atender, en el menor tiempo posible, a la población desplazada que se postuló en la convocatoria para subsidios de vivienda de FONVIVIENDA de 2007 y cumplió con los requisitos definidos en las normas vigentes.