

# Documento Conpes

---

**3304**

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

**AUTORIZACIÓN A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN  
EMPÉRSTITO EXTERNO CON EL BID HASTA POR US \$30  
MILLONES CON EL FIN DE FINANCIAR VIVIENDA DE INTERÉS  
SOCIAL RURAL 2005-2007**

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DNP: DDRS-SC**

**Versión aprobada**

**Bogotá, DC., agosto 23 de 2004**

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>II. POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL</b>	<b>2</b>
<b>III. JUSTIFICACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>IV. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO</b>	<b>5</b>
<b>V. ESQUEMA INSTITUCIONAL</b>	<b>9</b>
<b>VI. CONTEXTO DE LA OPERACIÓN DE CRÉDITO</b>	<b>10</b>
<b>VII. RECOMENDACIONES</b>	<b>11</b>

## I. INTRODUCCIÓN

Con el presente documento se solicita al CONPES la autorización para que la Nación contrate una operación de crédito externo con el BID hasta por US \$30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación parcial del Programa de Vivienda de Interés Social Rural -VISR para el período 2005-2007, e introduce lineamientos de política para apoyar el fortalecimiento y la consolidación institucional del Programa.

## II. POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL

La población de Colombia para el año 2003 ha sido estimada en 44,5 millones de habitantes, de los cuales aproximadamente 12,5 millones (28%) reside en zonas rurales. El déficit de vivienda rural se presenta en el Cuadro No.1.

**Cuadro No. 1**  
**Déficit de Vivienda Rural**

<b>INDICADOR</b>	<b>RURAL</b>
Déficit Cualitativo <sup>1</sup> (Necesidad de mejoramiento)	46%
Déficit Cuantitativo (Necesidad de construcción)	11%
<b>DÉFICIT TOTAL RURAL</b>	<b>57%</b>

Fuente: DNP, con base en Encuesta de Calidad de Vida 2003.

El Gobierno Nacional tiene el propósito de disminuir dicho déficit, para lo cual es indispensable facilitar el acceso de los hogares más pobres a la vivienda, derecho fundamental contemplado en la Constitución Nacional.

La problemática de vivienda en zonas rurales tiene las siguientes características: (i) el déficit es más cualitativo que cuantitativo; (ii) la dispersión de las familias rurales en el territorio nacional requiere que el municipio identifique los hogares más pobres, organice y gestione los proyectos con los postulantes ante la entidad otorgante del subsidio; (iii) las condiciones del crédito exigidas por el sistema financiero en zonas rurales y la no vinculación a trabajos formales y

---

<sup>1</sup> El déficit cualitativo hace referencia a viviendas con condiciones inadecuadas (tales como: piso de tierra o material precario en las paredes y estructuras); el cuantitativo del cual hace parte la cohabitación y vivienda no susceptible de mejorar.

permanentes de la población rural, se traducen en bajos e inestables niveles de ingresos, situaciones que limitan el acceso de esta población a la línea de crédito Finagro; (iv) los procesos de autoconstrucción de las obras de mejoramiento o construcción de las viviendas, donde participan en forma directa los beneficiarios, requieren un mayor apoyo técnico y un seguimiento más cercano a su ejecución y, (v) las características regionales y culturales de la población rural, requieren una atención especial en aspectos de diseño de las viviendas y utilización de materiales en función de calidad, reducción de costos e incorporación de valor agregado local o regional.

Como se observa en el Cuadro No. 2, las solicitudes de los hogares rurales ha sobrepasado el nivel de cobertura de los recursos destinados al subsidio. De acuerdo con las convocatorias realizadas durante las vigencias 2001 a 2004, el nivel de atención no supera el 15% de las familias postulantes.

**Cuadro No. 2**  
**Nivel de cobertura del subsidio**  
**Adjudicaciones en relación con postulaciones**

VIGENCIA	FAMILIAS			SUBSIDIOS Millones de \$ Corrientes		
	Solicitudes	Adjudicados	%	Solicitudes	Adjudicados	%
2001	104.582	12.582	12%	451.169	51.697	11%
2002	94.571	9.650	10%	396.090	40.227	10%
2003	71.287	9.370	13%	295.029	36.270	12%
2004	54.823	7.618	14%	243.505	34.389	14%

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Banco Agrario

Entre los requisitos exigidos para tener acceso al subsidio están: pertenecer al SISBEN 1 ó 2; aportar como mínimo el 10% del valor de la solución (en dinero o en especie); conseguir que la entidad oferente (municipio) aporte por lo menos el 20% del valor de la solución y que el proyecto presentado tenga entre 25 y 100 soluciones de VISR. Adicionalmente existe un grupo de variables que otorgan puntaje como: número de miembros del hogar, mujer cabeza de familia y NBI rural. La población desplazada cuenta con prioridad para la asignación del subsidio. El valor máximo de la solución de vivienda es de 50 SMMLV.

El elevado porcentaje de demanda insatisfecha genera frustración entre quienes no acceden al subsidio; igualmente, las organizaciones gestoras de los proyectos y los potenciales beneficiarios asumen costos elevados en la formulación y trámites de los proyectos que finalmente no acceden al subsidio, los cuales se estiman en US \$8 millones anuales.

De otra parte, la línea de crédito creada en FINAGRO desde 1999 (Ley 546, artículo 32), prácticamente no ha sido utilizada. La norma ordena destinar el 20% de los recursos provenientes de las inversiones forzosas en FINAGRO a financiar la adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda rural. A pesar de contar con una disponibilidad de \$393.000 millones en 2003, la demanda para esta línea de crédito alcanzó solamente \$1.670 millones (0,4%).

Las Cajas de Compensación Familiar también están facultadas para otorgar subsidios a los trabajadores afiliados a las mismas y que habiten en el área rural<sup>2</sup>, sin embargo estas entidades enfrentan dificultades que han afectado el cumplimiento de esta función, tales como la no identificación de los trabajadores que habiten en el área rural afiliados a las Cajas y la falta de claridad en la responsabilidad sobre la elegibilidad de los proyectos de vivienda rural.

### **III. JUSTIFICACIÓN**

El Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006" destaca el impulso a la política de vivienda como un elemento clave para la reactivación económica. La construcción de vivienda tiene la capacidad de jalonar otros sectores de la economía y contribuye a la generación de empleo productivo; mejora la calidad de vida y las condiciones sanitarias de los hogares rurales y contribuye a crear las condiciones para disminuir la migración del campo a la ciudad.

El Plan prioriza la necesidad de aumentar la cobertura del Programa de Vivienda Rural hasta el año 2006. Para ello, se ha establecido una meta de 55.400 soluciones para el cuatrienio, de las cuales 33.240 corresponden a mejoramiento y saneamiento básico y 22.160 a vivienda nueva<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A diferencia del programa VISR que ejecuta el Banco Agrario, en la aplicación para obtener el subsidio de las Cajas no se requiere de una propuesta colectiva, sino que puede hacerse de manera individual.

<sup>3</sup> Sistema de Programación y Seguimiento de las Metas Presidenciales, SIGOB, 2004.

De conformidad con la prioridad establecida en el PND<sup>4</sup>, el Gobierno busca asegurar la financiación del Programa de VISR. Con los recursos del crédito externo para el cual se solicita autorización del CONPES, se garantizará la financiación parcial de este programa durante el período 2005-2007, mediante el otorgamiento de subsidios para beneficiar aproximadamente 16.000 familias rurales de los niveles 1 y 2 del Sisben. Así mismo, el Gobierno Nacional está haciendo todos los esfuerzos para garantizar recursos adicionales para el cumplimiento de la meta propuesta.

Adicionalmente, se recomienda diseñar y ejecutar una estrategia de afiliación a las Cajas de Compensación Familiar de los trabajadores que habiten en área rural y que estén vinculados a empleos formales. Esta estrategia debe ser liderada y supervisada por los ministerios de la Protección Social, y de Agricultura y Desarrollo Rural, con el concurso activo de los gremios de la producción y de las propias Cajas. Además, es necesario establecer procedimientos por parte de las Cajas, que permitan identificar los trabajadores afiliados que habiten en el área rural. De esta manera, dichas entidades podrán destinar el porcentaje de recursos de los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS), que por ley les corresponden para el otorgamiento de subsidios VISR.

#### **IV. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE CRÉDITO**

##### **A. Objetivos**

El programa de crédito tiene por objeto financiar parcialmente la política de subsidio a la Vivienda de Interés Social Rural, fortalecer los instrumentos de ejecución, los mecanismos de monitoreo y evaluación, indispensables para la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas.

##### **B. Componentes**

Para cumplir con estos objetivos, la operación se ha estructurado en tres componentes: i) subsidio a la vivienda rural; ii) sistema de información; iii) sistema de monitoreo y evaluación de impactos del programa.

---

<sup>4</sup> Entre 2000 y 2004, la financiación del programa estuvo amparada y garantizada por la Ley 546.

i) Subsidio a la vivienda rural

El subsidio es un aporte estatal en dinero que se entrega por una sola vez a un hogar beneficiario perteneciente al nivel SISBEN 1 ó 2. Su valor varía de acuerdo con el tipo de solución y se encuentra entre 10 y 12 SMMLV para el caso de mejoramiento y saneamiento básico, y entre 12 y 18 SMMLV para el de construcción en sitio propio y de adquisición de vivienda nueva (Cuadro No. 3).

**Cuadro No. 3**  
**Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural**  
**Reglamentación actual**

Tipo de Solución	Valor máximo del Subsidio 70%		Aporte Mínimo Entidades Ofertantes 20%	Aporte Mínimo Beneficiario 10%	Valor de la Solución 100%
	SMML V	Millones de \$			
<b>A</b>	10 a 12	3,6 a 4,3	1,0 a 1,2	0,5 a 0,6	5,1 a 6,1
<b>B y C</b>	12 a 18	4,3 a 6,4	1,2 a 1,8	0,6 a 0,9	6,1 a 9,1

A: Mejoramiento de vivienda y saneamiento básico

B: Construcción en sitio propio

C: Adquisición de vivienda nueva

El valor del subsidio nacional no puede superar el 70% del valor de la solución y se complementa con aportes de al menos un 20% de contrapartida local, que puede ser del municipio, departamento, de las Organizaciones Populares de Vivienda –OPV o cualquier ONG que tenga dentro de sus objetivos la promoción de la VISR. El 10% restante, en especie o en dinero, proviene de aportes de los hogares beneficiados.

Los tipos de solución consisten en:

- ❖ **Mejoramiento de Vivienda:** es la solución que permite la superación de una o varias de las carencias básicas de la vivienda. El título de propiedad se encuentra debidamente legalizado a nombre de alguno de los miembros del hogar postulante.

- ❖ Construcción en sitio propio: es la construcción de vivienda que se adelanta en un lote de terreno propiedad de uno de los miembros del hogar del postulante.
- ❖ Vivienda nueva: comprende la construcción de vivienda nueva en un lote con disponibilidad de servicios básicos.

En los tres tipos de solución, los proyectos deben ser presentados de manera colectiva, bien sea para soluciones nucleadas o dispersas.

ii) Sistema de información

Este componente busca mejorar el sistema de información de Vivienda de Interés Social. Para ello, el esquema funcional y el diseño del sistema definitivo será totalmente compatible con los sistemas que para el efecto ha definido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta compatibilidad involucra procesos de intercambio y actualización de la información entre las entidades integrantes del subsector de vivienda, de manera automática hacia la integración de un sistema nacional de vivienda que agrupe la información del sector urbano y rural.

El sistema de información es un instrumento fundamental para mejorar la focalización del Programa. Debe apoyar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa, asegurando la eficiencia, calidad, oportunidad y transparencia en las diferentes etapas del ciclo de la convocatoria.

iii) Sistema de monitoreo y evaluación de impactos del Programa

Se diseñará e implementará un sistema que provea las metodologías e instrumentos para el monitoreo y evaluación de impactos. En este componente se adelantarán las siguientes actividades:

1. **Focalización de los recursos.** Para disminuir el efecto negativo sobre la confianza, generado por un proceso de convocatoria que no cubre el 85% de la demanda, se propone: implementar criterios de focalización y asignación de subsidios por regiones; introducir cambios en la fórmula de calificación de los proyectos, buscando que califiquen las familias más pobres; limitar el número de proyectos asignables por municipio; y canalizar la postulación de



proyectos para acceder al subsidio exclusivamente a través de los municipios, para lo cual las entidades privadas deben actuar a través de éste<sup>5</sup>.

2. **Fortalecimiento de la capacidad institucional.** Apoyar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, fortaleciendo instancias operativas y definiendo herramientas, mecanismos y procesos que faciliten y mejoren la coordinación del programa de VISR, su planeación, seguimiento y control.
3. **Mejoramiento de los procesos de interventoría.** La calidad en la interventoría de los proyectos es uno de los aspectos de la ejecución que contribuye a garantizar una inversión óptima y eficiente. En ese sentido y considerando que existen experiencias internas y externas en programas similares, se revisará el proceso de adjudicación de interventorías, con el objeto de poner en marcha un esquema tercerizado, con organizaciones especializadas e independientes del otorgante del subsidio (Banco Agrario). Este nuevo esquema buscará aumentar la eficiencia y transparencia de las interventorías.

### **C. Costos y metas del Programa**

El costo total del programa para 2005-2007 se estima en US \$39,83 millones. El aporte de inversión del Gobierno Nacional será de US \$30 millones (75%), correspondientes al crédito previsto con la Banca Multilateral; los US \$9,83 millones restantes (25%) corresponden a contrapartida originadas en tres fuentes: (i) aportes de los gobiernos municipales; (ii) aportes de los beneficiarios, tanto en efectivo como en mano de obra; (iii) aportes de la Nación (Cuadro No. 4). La ejecución de los recursos del programa se efectuará en desembolsos anuales, de acuerdo al Cuadro No. 5.

---

<sup>5</sup> Con excepción de las comunidades indígenas.

**Cuadro No. 4**  
**Programa VISR 2005-2007**  
**Financiación y fuentes**  
(Miles de USD)

COMPONENTE / FUENTE	CRÉDITO EXTERNO	CONTRA PARTIDA	TOTAL	%
<b>I. ADMINISTRACIÓN</b>	<b>752</b>	<b>650</b>	<b>1,402</b>	<b>3,5%</b>
1.1. Unidad Coordinadora del Programa	252	650	902	
1.2. Auditoría del Programa	200		200	
1.3. Evaluación intermedia y final	300		300	
<b>II. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>28.648</b>	<b>9.180</b>	<b>37.828</b>	<b>95,0%</b>
2.1. Componente de Subsidios (*)	27.998	9.180	37.178	
2.2. Sistema de información	400		400	
2.3. Seguimiento y monitoreo	250		250	
<b>SUBTOTAL</b>	<b>29.400</b>	<b>9.830</b>	<b>39.230</b>	<b>98,5%</b>
<b>III. IMPREVISTOS</b>	<b>600</b>		<b>600</b>	<b>1,5%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>30.000</b>	<b>9.830</b>	<b>39.830</b>	<b>100%</b>
<b>%</b>	<b>75%</b>	<b>25%</b>	<b>100%</b>	

(\*) Incluye costos de administración del subsidio (Banco Agrario).

**Cuadro No. 5**  
**Desembolsos**  
(Miles de USD)

	2005	2006	2007	Total
<b>Crédito</b>	10.000	10.000	10.000	30.000
<b>Contrapartida</b>	3.200	3.300	3.330	9.830
<b>TOTAL</b>	<b>13.200</b>	<b>13.300</b>	<b>13.330</b>	<b>39.830</b>

Las metas propuestas en soluciones de vivienda y empleos generados con esta operación se encuentran consignadas en el Cuadro No. 6

**Cuadro No. 6**  
**Metas previstas**

<b>Metas</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total</b>
<b>Crédito Externo</b> (Millones de \$ de 2005)	<b>25.696</b>	<b>25.696</b>	<b>25.696</b>	<b>77.089</b>
<b>Soluciones de vivienda</b>	<b>5.370</b>	<b>5.370</b>	<b>5.370</b>	<b>16.110</b>
<b>Empleos generados</b>	<b>4.040</b>	<b>4.040</b>	<b>4.040</b>	<b>12.120</b>
Supuestos: Tasa de cambio prevista para 2005 \$2.753 SMML previsto para 2005 \$379.480 Subsidio promedio \$4.785.028				

## **V. ESQUEMA INSTITUCIONAL**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es el ente encargado de formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional para la VISR en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para efectos de la evaluación coordinarán con el DNP y las entidades del subsector de vivienda rural.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR, será el ente responsable y coordinador de la ejecución del Programa VISR.

El Banco Agrario, entidad vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, será el administrador del subsidio y operador del sistema de información.

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

El empréstito para el cual se pide autorización se enmarca dentro del cupo de endeudamiento permitido por la Ley 781 de 2002 y sigue los lineamientos definidos por el CONPES 3119 “Estrategia de Endeudamiento con la Banca Multilateral y Bilateral” del 4 de junio de 2001.

En el marco de la estrategia con la Banca Multilateral se han establecido varios retos para la política de vivienda, a saber: i) implementar acciones de fortalecimiento de la estructura

institucional del sector en los procesos de información, coordinación, seguimiento y evaluación y, ii) perfeccionar el ciclo del proyecto y mejorar el funcionamiento de las interventorías.

El BID posee experiencia en la ejecución de proyectos similares en otros países con aplicación de criterios y metodologías que pueden aplicarse en nuestro país. En consecuencia, además de la financiación de componente del subsidio, el BID hará el acompañamiento técnico al prestatario en la preparación de programas y proyectos de inversión como factor importante para mejorar la ejecución del programa.

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

## **VII. RECOMENDACIONES**

Los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Autorizar a la Nación para contratar un crédito externo con el BID hasta por US \$30 millones o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el Programa de Vivienda de Interés Social Rural – VISR descrito en este documento, así como a apoyar el fortalecimiento y la consolidación institucional del Programa en el período 2005 – 2007.
2. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adelantar los trámites presupuestales necesarios para la ejecución de la operación de crédito.
3. Solicitar a los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Banco Agrario de Colombia, tomar medidas para fomentar el uso de los Bancos Virtuales de Materiales y técnicas constructivas de vivienda rural, acordes con los requerimientos de los beneficiarios y las condiciones locales rurales

4. Solicitar a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Protección Social, ajustar los procedimientos y normatividad para que las Cajas de Compensación Familiar, identifiquen dentro de sus trabajadores afiliados los que habitan en el área rural para acceder al subsidio de vivienda y definir el responsable de la elegibilidad de los proyectos que les sean presentados.
5. Solicitar a los Ministerio de Protección Social y de Agricultura y Desarrollo Rural que, junto con las Cajas de Compensación Familiar, diseñen y ejecuten una estrategia de afiliación de trabajadores que tengan empleos formales y habiten en el área rural.
6. Solicitar a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario analizar y evaluar los requerimientos de acceso al crédito Finagro para financiar vivienda rural, con el objeto de dinamizar esta línea.