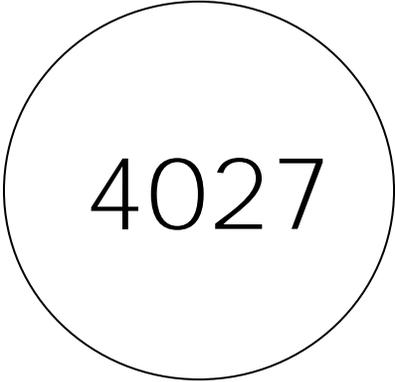


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4027

CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD 100 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO A FINANCIAR EL PROGRAMA DE VIVIENDA RESILIENTE E INCLUYENTE EN COLOMBIA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Fondo Nacional de Vivienda

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 16 de marzo de 2021

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez

Ministro del Interior

Claudia Blum

Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruiz Orejuela

Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchalbe

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Pedro Felipe Buitrago Restrepo

Ministro de Cultura

Ernesto Lucena Barrero

Ministro de Deporte

Mabel Gisela Torres Torres

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

La política de vivienda en Colombia se ha consolidado como un eje de transformación de las condiciones de vida de los colombianos y del desarrollo económico del país, a través de su contribución a la reducción de los niveles de pobreza, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y la generación de empleo. No obstante, a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional, 5,1 millones de familias colombianas aún presentan déficit habitacional¹, de las cuales, 1,4 millones presentan déficit cuantitativo² y 3,8 millones presentan déficit cualitativo³, aunado al fenómeno migratorio que enfrenta Colombia desde hace varios años, donde los desafíos en integración socioeconómica de esta población se hacen cada vez más significativos en las políticas públicas.

Por lo anterior, el presente documento CONPES 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 USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el *Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia*. Este programa busca mejorar la calidad de las viviendas y el espacio público para los hogares vulnerables, incluidos los migrantes venezolanos en municipios seleccionados. El programa lo conforman dos componentes: (i) Subsidio Familiar de Vivienda en modalidad de mejoramiento e intervenciones para el mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados bajo el programa *Casa Digna, Vida Digna*, y (ii) apoyo para el desarrollo de políticas de vivienda y fortalecimiento institucional a nivel nacional y territorial.

Para lograr su objetivo, este programa también contará con una donación de USD 36,7 millones que permitirá financiar subsidios de arrendamiento para la población migrante proveniente de Venezuela⁴, subsidios en modalidad de mejoramiento de vivienda e

¹ La diferencia entre el valor total y la suma de sus componentes se debe a la aproximación en los decimales.

² Identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y que, por lo tanto, no cumplen con los estándares para garantizar su habitabilidad, este indicador tiene componentes que se refieren a la estructura de la vivienda (el tipo y el material de las paredes), a las condiciones de cohabitación, y a la presencia de hacinamiento no mitigable (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2020).

³ Identifica a los hogares que habitan en viviendas con deficiencias no estructurales y para las cuales es posible hacer ajustes o intervenciones que solucionan esos problemas. Los componentes de este déficit son el hacinamiento mitigable, el material de los pisos de la vivienda, el lugar en el que se preparan los alimentos, y acceso a servicios públicos (acueducto, acceso a fuentes de agua para preparar alimentos, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras) (DANE, 2009).

⁴ Al respecto, el artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto indica que los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto

intervenciones de mejoramiento de barrios en los municipios más afectados por el fenómeno migratorio. La operación de crédito prevé un período de ejecución de seis años (2021-2026), la cual estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda.

Clasificación: P25, R21, R23, R31.

Palabras clave: Vivienda Resiliente e Incluyente, déficit habitacional, subsidios, Casa Digna, Vida Digna, migrantes.

General de la Nación y que deben ser incorporados al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno para su ejecución. De acuerdo con lo estipulado por la operación de crédito, la ejecución de estos recursos se realizará a través del espacio fiscal anual de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES	10
3. JUSTIFICACIÓN.....	13
3.1. Justificación técnica.....	13
3.1.1. Baja calidad de las viviendas y los entornos para las familias de bajos ingresos	13
3.1.2. Baja capacidad institucional para adelantar estrategias en materia de mejoramientos de viviendas y entornos	16
3.2. Justificación económica y social	18
3.2.1. Identificación de beneficios.....	19
3.2.2. Identificación de costos	20
3.2.3. Análisis de sensibilidad	20
3.3. Espacio fiscal	21
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	22
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	24
4.1. Objetivo	25
4.2. Objetivos específicos	25
4.3. Componentes	25
4.3.1. Componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos.....	25
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios.....	28
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	29
4.5. Costos del programa.....	30
4.6. Programación de desembolsos	30
4.7. Seguimiento y evaluación	31
4.7.1. Indicadores del programa.....	32
4.7.2. Estrategia de seguimiento	33
5. RECOMENDACIONES.....	35
ANEXOS	36

Anexo A. Matriz de resultados.....	36
------------------------------------	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Déficit habitacional, 2018.....	14
Tabla 2. Beneficios de la implementación del programa	20
Tabla 3. Costos de implementación del programa	20
Tabla 4. Análisis costo-beneficio	21
Tabla 5. Espacio fiscal de inversión Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	22
Tabla 6. Categorías y tipos de intervención en las áreas urbanas.....	26
Tabla 7. Costos por componentes del programa ^(a)	30
Tabla 8. Programación estimada de desembolsos.....	30
Tabla 9. Indicadores de objetivo de desarrollo del programa e indicadores de resultado por componente.....	32
Tabla 10. Plan de monitoreo y evaluación: indicadores objetivos de desarrollo del programa (ODP).....	36
Tabla 11. Plan de monitoreo y evaluación: indicadores de resultados intermedios.....	39

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CDVD	Casa Digna, Vida Digna
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
MIB	Mejoramiento Integral de Barrios
ODP	Objetivo de desarrollo del programa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SdP	Semillero de Propietarios
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia cerca de 5,1 millones de familias presentan déficit habitacional, esto no es menor teniendo en cuenta que las soluciones en vivienda están estrechamente relacionadas con el aumento de la calidad de vida, la superación de los niveles de pobreza, el cierre de las brechas en desigualdad, la seguridad y el mejoramiento de la salud pública. Si bien es cierto que en las últimas dos décadas los esfuerzos de Colombia en materia de reducción del déficit han sido importantes, aún existen grandes retos por afrontar en esta materia. Estos retos están principalmente relacionados con la necesidad de generar mayores esfuerzos en el mejoramiento de las viviendas en términos de estructura, espacio, hacinamiento y de servicios.

Así mismo, el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela ha generado nuevos desafíos en cuanto a la atención e integración de la población migrante. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en el año 2019 habitaban en el país cerca de 427.267 hogares procedentes de Venezuela, de los cuales 139.753 se encontraban en condiciones de déficit habitacional, la mayoría de ellos en condiciones precarias de arrendamiento y hacinamiento e incluso, habitando en zonas con carencia de servicios básicos.

En tercer lugar, los compromisos adquiridos por el país, a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 *Ciudades y Comunidades Sostenibles* y la *Nueva Agenda Urbana* (NAU) de las Naciones Unidas, hacen necesario reformular la concepción de la política habitacional, reconociendo la importancia de los entornos en el desarrollo económico y social de las personas. Así, en adición a la concepción de brindar una vivienda adecuada a la población, cobran relevancia factores como el reducir el impacto de los desastres naturales, el proporcionar acceso a zonas verdes y espacios públicos seguros, y aumentar la urbanización inclusiva y sostenible, lo que incluye, entre otros, el acceso a equipamientos urbanos.

Por último, la crisis global derivada de la pandemia del COVID-19 trajo consigo consecuencias críticas para el bienestar público y la economía colombiana. Atendiendo a lo anterior, el Gobierno nacional ha implementado acciones para salvaguardar la vida de las personas, mediante distintos esquemas de limitación a la movilidad, así como para atender a la población más vulnerable y para proteger la economía. No obstante, dichas limitaciones, así como las recomendaciones en materia de salud e higiene, han resaltado la importancia de una vivienda adecuada como un primer mecanismo para prevenir el contagio del COVID-19, dado que ello permite la implementación de prácticas de salubridad como un adecuado distanciamiento social y lavado de manos, entre otras medidas sanitarias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia la necesidad de implementar una política integral de vivienda que fortalezca la atención en materia de mejoramiento de vivienda, de promoción al acceso a través de mecanismos alternativos como el arrendamiento y, de mejoramiento integral de barrios, como un mecanismo para contar con viviendas resilientes e incluyentes con entornos de calidad. Esta política es especialmente necesaria para las familias más vulnerables y las familias migrantes, con instrumentos que faciliten una mayor integración económica y social y un desarrollo de largo plazo, lo cual permite reducir los niveles de pobreza, desigualdad, y mejorar sus condiciones habitacionales.

En consecuencia, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993⁵, así como a los artículos 2.2.1.2., 2.2.1.6., 2.2.1.2.1.1. y 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1068 de 2015⁶, el presente documento CONPES 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 USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el *Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia*, con el objetivo de mejorar la calidad de las viviendas, el espacio público y equipamientos para los hogares vulnerables, incluidos los migrantes venezolanos en municipios seleccionados.

El programa busca financiar esquemas de subsidios para el mejoramiento de viviendas, el mejoramiento de entornos y el fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad del Estado para implementar la política habitacional, todo en el marco del programa Casa Digna, Vida Digna (CDVD). Así mismo, para lograr este objetivo también se contará con una donación de USD 36,7 millones que permitirá adicionalmente entregar Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) en modalidad de arrendamiento para los hogares migrantes provenientes de Venezuela, a través del programa *Semillero de Propietarios* (SdP).

Este documento se compone de cinco secciones, incluida la presente introducción; la segunda sección expone los antecedentes de la política; en tercer lugar, se presenta la justificación técnica, económica y social; la cuarta presenta la descripción del programa, incluyendo los componentes, financiamiento, indicadores y seguimiento, entre otros aspectos y, en la última, se presentan las recomendaciones al CONPES.

⁵ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que compila el Decreto 2681 de 1993 Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51 consagra el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna; además, establece que el Estado es el encargado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. En cumplimiento de lo anterior y para el desarrollo de la política de vivienda, el país cuenta con distintos instrumentos, entre los que se encuentra el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), que es definido por el artículo 6° de la Ley 3 de 1991⁷ como un aporte estatal en dinero o en especie que se otorga una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una vivienda de interés social.

Vale la pena destacar que el artículo 5° de la referida ley define la solución de vivienda como el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro. Así mismo, establece la construcción o adquisición de vivienda, la construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo, el mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda, y la habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, entre otras, como acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda. Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 1537 de 2012⁸ establece la priorización de recursos para infraestructura social y de servicios públicos domiciliarios en proyectos de vivienda, planteando la importancia de brindar soluciones habitacionales integrales que cuenten con acceso a infraestructura de espacio público y a los equipamientos definidos en el Decreto 1077 de 2015⁹.

Gracias a lo anterior, la política habitacional logró avances importantes en la disminución del déficit de vivienda que pasó del 22,19 % al 14,97 % entre los años 2009 y 2017 para los hogares urbanos (Departamento Nacional de Planeación, 2019)¹⁰. No obstante, persisten retos derivados de la alta incidencia en materia de déficit cualitativo y del fenómeno migratorio que demanda acciones concretas para atender las necesidades habitacionales de la población venezolana y su integración efectiva a la sociedad.

⁷ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial (ICT) y se dictan otras disposiciones.

⁸ 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.

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Dentro de los equipamientos se encuentran de tipo educativo, formativo, cultural, de salud, deportivos y recreativos.

¹⁰ Si bien en el año 2020 se adoptó la nueva metodología para el cálculo del déficit habitacional, que da como resultado un déficit urbano del 24,84 %, no existe información para su estimación en vigencias anteriores. Así, con el objetivo de medir el avance de la política habitacional, se utilizaron estimaciones realizadas con base en la metodología anterior utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares como fuente de información.

En este marco, mediante la Línea E: *Vivienda y entornos dignos e incluyentes del Pacto III*¹¹ en el *Pacto por la equidad: política social moderna, centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados* de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* expedido mediante la Ley 1955 de 2019, se plantea el objetivo de: (i) mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos precarios. Así mismo, en la línea C: *Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, productividad y calidad de vida*, del *Pacto XVI Pacto por la descentralización: conectar territorios, Gobiernos y poblaciones* de las referidas bases del PND se planteó la necesidad de promover acciones dirigidas a optimizar la ciudad construida y el control de la expansión desordenada, mejorar el tejido urbano, establecer estándares para el acceso a servicios básicos, equipamientos e infraestructura social urbana, entre otros.

Teniendo en cuenta que 3,8 millones de familias colombianas presentan déficit cualitativo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por medio del Decreto 867 de 2019¹² implementó el programa CDVD orientado a promover el acceso a una vivienda digna. A través de dicho programa y de acuerdo con lo establecido en la referida *Línea E: Vivienda y entornos dignos e incluyentes* del mencionado Pacto III de las Bases del PND 2018-2022, se busca reducir el déficit cualitativo de vivienda por medio de la titulación y tenencia formal del predio; la instalación de conexiones intradomiciliarias que permitan el acceso a servicios públicos (acueducto, alcantarillado y energía); de la intervención de viviendas a través de mejoramientos locativos o estructurales (muros, cocina, pisos y baños); y de la intervención del entorno a través del mejoramiento integral.

Para la instalación de conexiones intradomiciliarias y el mejoramiento locativo, el programa CDVD asigna un SFV por un monto de hasta 12 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) o hasta 18 SMMLV si la vivienda requiere intervenciones estructurales a hogares con ingresos no superiores a 4 SMMLV en entornos urbanos. De acuerdo con cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, desde el 2019, se han asignado 19.996 SFV en modalidad de mejoramiento de los 112.590 que se tienen como meta en el cuatrienio; así, al 31 de diciembre de 2020 se ha alcanzado un cumplimiento del 17,76 %.

¹¹ Ley 1955 de 2019 "(...) Artículo 3°. Pactos del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa".

¹² Por el cual se adiciona el capítulo 7, al título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la implementación del programa 'Casa Digna, Vida Digna' y se adoptan otras disposiciones.

Así mismo, mediante el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019¹³ se delegó la competencia en materia de formulación e implementación de la política habitacional rural en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a partir del año 2020. En materia de mejoramientos rurales, esto se materializó con la Resolución 0536 de 2020¹⁴ del referido ministerio, que reglamenta el Decreto 1077 de 2015, y establece un subsidio familiar de vivienda rural en modalidad de mejoramiento por un monto de hasta 22 SMMLV en entornos rurales. A través de este se tiene como meta la asignación de 26.500 SFV en el presente cuatrienio.

Por su parte, el componente de mejoramiento integral de barrios (MIB) tiene como objetivo mejorar el hábitat y las condiciones de vida de la población pobre y de extrema pobreza localizada en barrios de origen informal, incorporándolos a la estructura territorial y funcional del área urbana. Lo anterior se realiza mediante la implementación de programas y proyectos de mejoramiento integral, en los componentes de ordenamiento territorial, gestión del riesgo, legalización urbanística, servicios públicos, infraestructura vial, espacio público, equipamientos y desarrollo social. De acuerdo con cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, desde el 2019 se han beneficiado 44.400 hogares de los 55.810 que se tienen como meta en el cuatrienio; así, al 31 de diciembre de 2020 se ha alcanzado un cumplimiento del 80 %.

Por último, el Documento CONPES 3950 *Estrategia para la atención de la Migración desde Venezuela*¹⁵, publicado en el 2018, definió la estrategia del Gobierno nacional para atender la crisis migratoria proveniente de Venezuela y generó los mecanismos de articulación entre la institucionalidad existente y las nuevas instancias para atender el fenómeno migratorio. Así, se creó un marco para la promoción de la atención de la población migrante en áreas críticas como salud, educación, primera infancia, adolescencia y juventud, vivienda y servicios básicos, e inclusión laboral, entre otras, fomentando la inclusión socioeconómica de esta población.

Lo anterior se fortaleció a través del Decreto 216 de 2021¹⁶ donde se establece la necesidad de mejorar la recolección de cifras e información de caracterización de la

¹³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

¹⁴ Por la cual se reglamentan los artículos 2.1.10.1.1.1.1; 2.1.10.1.1.4.3; 2.1.10.1.1.4.6 y 2.1.10.1.1.5.1 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015.

¹⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.

¹⁶ Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria.

población migrante con el objetivo de planear, diseñar y ejecutar estrategias a fin de facilitar su acceso a la oferta institucional del estado.

3. JUSTIFICACIÓN

De conformidad con el artículo 2.2.1.6. del Decreto 1068 de 2015, el CONPES tendrá en cuenta en la emisión de conceptos sobre operaciones de crédito de la Nación, entre otros, la adecuación de las respectivas operaciones a la política del Gobierno en materia de crédito público y su conformidad con el Programa Macroeconómico y el Plan Financiero aprobados por el CONPES, y el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis). En ese orden de ideas, en esta sección se sintetizan los elementos que sustentan el concepto favorable a la operación de crédito.

En primer lugar, se resalta que el presente documento CONPES se enmarca en la necesidad de: (i) garantizar los recursos para adelantar y fortalecer el Programa CDVD, con el objetivo de mejorar las condiciones habitacionales y de entorno de la población de menores recursos, y (ii) fortalecer la política de vivienda en materia de mejoramientos y arrendamiento social, así como para el fortalecimiento institucional a nivel municipal y nacional. En este marco, el Gobierno nacional busca trabajar en la estructuración del programa de *Vivienda resiliente e incluyente* de la mano de la banca multilateral con el fin de fortalecer la implementación del programa CDVD y mejorar las capacidades institucionales en materia de política de vivienda. A continuación, se presenta información que evidencia las necesidades en materia habitacional para los hogares colombianos y la población migrante.

3.1. Justificación técnica

De acuerdo con lo señalado en la *Línea E: Vivienda y entornos dignos e incluyentes del Pacto III* de las bases del PND 2018-2022, existen retos asociados a la dificultad de proveer viviendas y entornos de calidad para la población de menores ingresos del país. Estos desafíos fueron generados por la baja atención en materia de mejoramientos de vivienda y entornos que había recibido la política habitacional en el pasado, lo que a su vez generó una falta de capacidad técnica en estas problemáticas.

3.1.1. Baja calidad de las viviendas y los entornos para las familias de bajos ingresos

En años recientes, la política habitacional del país se había centrado en generar mecanismos para facilitar el acceso a una vivienda nueva en propiedad a través de la asignación de subsidios en dinero y del otorgamiento de coberturas a la tasa de interés. Esto se hacía con el fin de contribuir al cierre financiero de los hogares, facilitando su acceso a

un crédito hipotecario para la adquisición de su vivienda. Este enfoque permitió avances importantes en la reducción del déficit habitacional, logrando disminuciones de 7,22 puntos porcentuales, entre los años 2009 y 2017, tras pasar del 22,19 % al 14,7 %, de acuerdo con las estimaciones realizadas a partir de la GEIH.

No obstante, según el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV-2018), en el año 2018 había un total de 5,1 millones de hogares en condición de déficit habitacional (36,6 % del total¹⁷). De estos 1,4 millones habitaban en condición de déficit cuantitativo (9,8 %) y, 3,8 millones en cualitativo (26,8 %). Así, por cada hogar con necesidad de vivienda nueva había 2,7 que podrían superar sus carencias habitacionales a través de un mejoramiento de vivienda mostrando que, uno de los grandes retos en materia de política habitacional está relacionado con este tipo de intervenciones (Tabla 1).

Tabla 1. Déficit habitacional, 2018

	Miles de hogares			Porcentaje de hogares			
	Total	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit total	Déficit cuantitativo	Déficit cualitativo	Déficit total
Total	14.061	1.379	3.766	5.144	9,8	26,8	36,6
Cabeceras municipales	11.119	680	2.081	2.762	6,1	18,7	24,8
Centros poblados y rural disperso	2.942	698	1.684	2.383	23,7	57,2	81,0

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (2020).

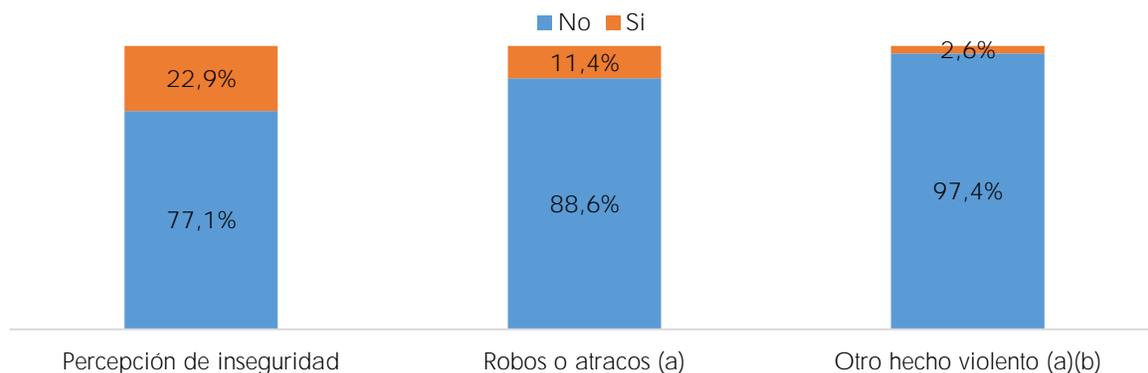
Por clasificación de tipo de suelo se observa que, de 11,1 millones de hogares urbanos, 2,8 millones se encuentran en déficit habitacional (24,8 %). De estos, 680 mil (6,1 %) presentan carencias cuantitativas, mientras que para 2,1 millones (18,7 %) estas son de tipo cualitativo. Por su parte, de los 2,9 millones de hogares que habitan en zonas rurales, 2,4 millones viven en condiciones de déficit habitacional (cifra que representa un 81,0 % de los hogares rurales), de los cuales 698 mil presentan carencias de tipo cuantitativo (23,7 %) y 1,7 millones déficit cualitativo (57,2 %).

Adicionalmente, persisten retos en materia de entornos que permitan garantizar condiciones habitacionales adecuadas en lo referente a seguridad y al acceso a los distintos servicios urbanos. Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV - 2019), el 22,9 % de los hogares considera que el barrio, pueblo o vereda donde habitan presentan

¹⁷ La diferencia entre el valor total y la suma de sus componentes se debe a la aproximación en los decimales.

problemas de seguridad, esto a pesar de que solo el 11,4 % de los hogares reportaron que uno de sus miembros fue víctima de atraco o robo en los últimos 12 meses, porcentaje que se reduce al 2,6 % en el caso de otros hechos violentos (Gráfico 1).

Gráfico 1. Percepción y hechos de inseguridad en barrios, pueblos o veredas de residencia

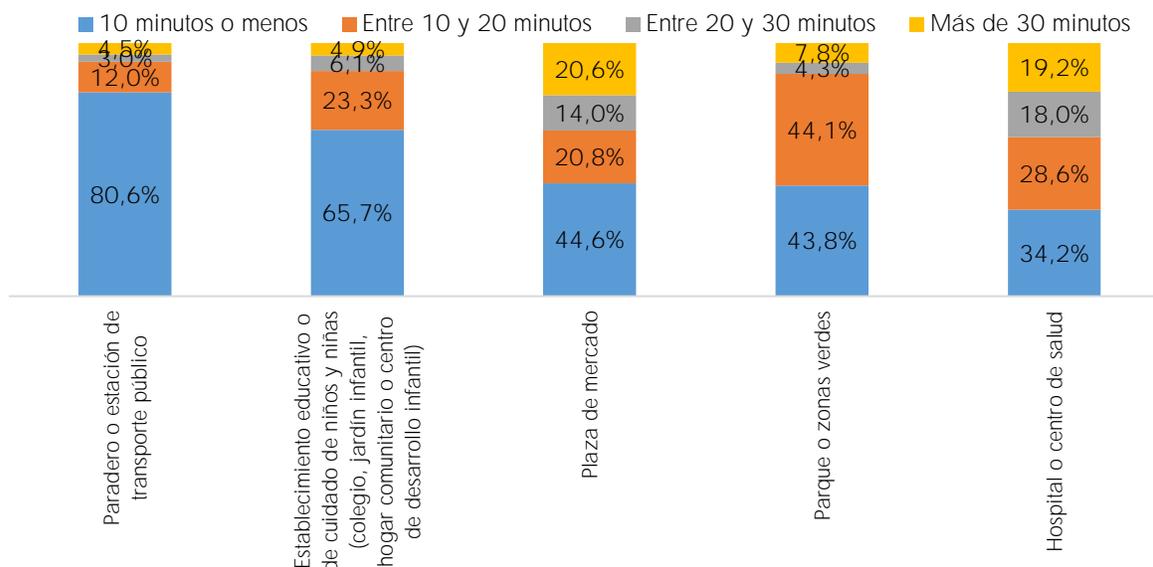


Fuente: Cálculos Dirección de Desarrollo Urbano - DNP y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021), con base en la ENCV 2019.

Notas: ^(a) Se pregunta al hogar: "Durante los últimos 12 meses, ¿de cuáles de los siguientes hechos ha sido víctima usted o algún miembro del hogar?". ^(b) Se refiere a homicidios, asesinatos, secuestros, lesiones personales, violaciones, extorsiones y desalojos.

Con respecto al tiempo que un miembro del hogar se gastaría caminando a distintos servicios o establecimientos, se observa que el 7,4 % destina más de 20 minutos en acceder a un paradero o estación de transporte público, porcentaje que aumenta al 11,0 %, 12,1 % 34,6 % y 37,2 % para establecimientos educativos o de cuidado de niños, parques o zonas verdes, plazas de mercado y hospitales o centros de salud, respectivamente (Gráfico 2).

Gráfico 2. Proporción de hogares según el tiempo caminando a servicios o establecimientos



Fuente: Cálculos Dirección de Desarrollo Urbano – DNP y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2021), con base en la ENCV 2019.

Como se ha mostrado, en las zonas urbanas y rurales del país existe una mayor incidencia de las necesidades habitacionales en su componente cualitativo que frente al cuantitativo, así como retos persistentes en materia de accesibilidad de los hogares a entornos adecuados y servicios que permitan garantizar condiciones de vida adecuadas. Así, con el ánimo de avanzar en el objetivo de brindar una vivienda digna a los hogares del país, sobre todo a aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, se hace necesario el fortalecimiento de las estrategias encaminadas al mejoramiento de viviendas y sus entornos. Lo anterior presenta una mayor relevancia en épocas donde la habitación de una vivienda adecuada se ha convertido en un elemento fundamental para reducir los riesgos de contagio del COVID-19, ya sea a través de la implementación de prácticas de salubridad o de la existencia de espacios físicos adecuados de la vivienda.

3.1.2. Baja capacidad institucional para adelantar estrategias en materia de mejoramientos de viviendas y entornos

En la actualidad, son varias las necesidades en materia de fortalecimiento institucional para la implementación del programa de *Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia*. Estas se enmarcan en el desarrollo de la infraestructura institucional para: (i) vincular las políticas de mejoramiento de vivienda al mercado de microcréditos en Colombia y (ii) desarrollar los

programas de mejoramiento de vivienda, espacio público y equipamientos a través de nuevas tecnologías.

Respecto al primer componente, el Documento CONPES 4005 *Política Nacional de Inclusión y Educación Financiera*¹⁸ establece la necesidad de desarrollar el marco regulatorio para vincular las entidades otorgantes de microcréditos a la estrategia de mejoramiento de vivienda a través de un decreto reglamentario. Si bien el programa CDVD otorga subsidios en especie para la ejecución de obras priorizadas y acordadas con los hogares beneficiarios de mejoramiento, son necesarios recursos adicionales para consolidar obras de mejoramiento que no se incluyen en el programa. En la actualidad, se carece de estudios de demanda sobre la implementación o estructuración de créditos dirigidos a mejoramientos de vivienda y de información necesaria para establecer categorías de mejoramiento a financiar con créditos o subsidios, y, además, para la estructuración de esquemas para sensibilizar y capacitar a los hogares potencialmente beneficiarios de subsidios y microcréditos posteriores a los subsidios.

Ahora bien, respecto al segundo componente, las necesidades se enmarcan en cinco subcomponentes específicos: (i) falta de disponibilidad de tecnologías sustentables; (ii) baja implementación de energías renovables en el sector edificador; (iii) falta de impulso del concepto de economía circular; (iv) bajo apoyo al uso de materiales locales, y (v) deficiente incorporación de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en proyectos de vivienda y en la planificación territorial.

En primer lugar, el desarrollo de tecnologías sustentables para implementar proyectos de mejoramiento de vivienda es una necesidad dadas las condiciones actuales del país. Por ejemplo, según Triveño, L. & Cortés, C. A. (2019) en Colombia la implementación de un proyecto de mejoramiento estructural de vivienda puede durar hasta 705 días (1,93 años), implicando 117 pasos que involucran a 65 actores. Por otra parte, en el sector rural los desafíos en esta materia son evidentes pues la dispersión de dichas áreas dificulta la identificación de variables asociadas al transporte de materiales necesarios para la construcción de viviendas y mejoramientos. Adicionalmente, no se cuenta con mecanismos que permitan identificar las costumbres, materiales, cultura y condiciones climáticas de las viviendas rurales susceptibles de mejoramientos de manera que respondan no solo a las tradiciones sino también al cambio climático, para lo cual sería necesario utilizar parámetros internacionales y estándares tanto en materiales como en sistemas constructivos.

En tercer lugar, se presenta la falta de impulso en la implementación del concepto de economía circular. Desde el *Reporte de ODS de 2017, la Declaración de Quito de ONU*

¹⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4005.pdf>.

Hábitat III y el Documento CONPES 3919 *Política Nacional de Edificaciones Sostenibles*¹⁹ entre otros, se ha advertido sobre la necesidad de tener ciudades y entornos que tengan la capacidad de gestionar recursos y bienes y servicios de manera sostenible. En este panorama, es de interés para la política de vivienda explorar instrumentos que promuevan el desarrollo de proyectos con materiales que involucren usos responsables de energía y agua y que limiten el uso inadecuado de materias primas.

Respecto al uso de materiales locales, desde la observación general nro. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) integrado a la Constitución colombiana vía Bloque de constitucionalidad, se generaron obligaciones específicas al Estado colombiano en materia de vivienda adecuada. Entre ellas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha identificado que es imperativo el desarrollo de asistencias técnicas que permitan la implementación progresiva de los aspectos de adecuación cultural, habitabilidad y lugar, especialmente relacionados con la producción local y materiales sostenibles.

Finalmente, el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial (PIGCS) del sector vivienda, ciudad y territorio adoptado mediante la Resolución 431 de 2020 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, plantea la necesidad de incorporar en los instrumentos de planeación territorial lineamientos para la adaptación ante el cambio climático articulados con la gestión del riesgo de desastres. Estos lineamientos tienen como objetivo brindar a los municipios herramientas para la formulación de estrategias a corto, mediano y largo plazo que permita avanzar hacia la consolidación de asentamientos más resilientes en las zonas más vulnerables de los municipios.

3.2. Justificación económica y social

Con el propósito de evaluar la conveniencia de la implementación del *Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente*, se realizó un análisis costo-beneficio. La metodología sugiere que, para este tipo de análisis, se identifiquen los beneficios y costos del programa, para determinar a través de medidas de rentabilidad económica²⁰ si el programa es conveniente.

¹⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3919.pdf>.

²⁰ Se calcularon tres medidas de rentabilidad económica del programa. La primera corresponde al valor actualizado del flujo de beneficios y costos (valor presente neto), lo que permite obtener el valor neto actual del préstamo. Segundo, se calculó si la tasa de rentabilidad del préstamo es superior a la rentabilidad mínima requerida para la ejecución del mismo, entendida esta última como el costo de oportunidad de invertir los fondos de otra manera (tasa interna de retorno). Por último, se evaluó la relación de beneficios a costos para determinar si es beneficioso ejecutar el programa.

Así, con base en los beneficios y costos identificados, la ecuación siguiente muestra la forma funcional utilizada para estimar la tasa interna de retorno (TIR) asociada al programa, asumiendo una tasa de descuento del 12 %. La TIR es la tasa de interés que hace que el valor presente neto (VPN) del flujo de fondos sea igual a cero, entendiendo como flujo de fondos la diferencia entre ingresos y costos (I - C).

$$VPN = \frac{\sum(I - C)_t}{(1 + TIR)^t} = 0$$

Para realizar la estimación integrada de los beneficios y costos del programa se analizaron únicamente los generados por el componente 1 *Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos* que incluye la totalidad de actividades relacionadas con la inversión en infraestructura. Este componente se conforma a su vez de dos subcomponentes 1.1 *Financiamiento de esquemas de subsidios para el mejoramiento cualitativo de viviendas*; y 1.2 *Mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados*, para los cuales se realizó el análisis de forma individual.

3.2.1. Identificación de beneficios

Para los beneficios del subcomponente 1.1 se contempla una atención a 12.706 hogares a través del mejoramiento de vivienda, de los cuales se espera que 5.080 tengan jefatura de hogar femenina (Tabla 2). Para estos se evalúan los beneficios derivados del mejoramiento de las viviendas mediante los siguientes criterios: (i) el valor nominal del inmueble; (ii) el valor de arriendo del inmueble; (iii) el valor del inmueble después de las mejoras; y (iv) las mejoras en las condiciones de vida de los hogares cuantificadas por la disminución de las tasas de ausentismo laboral y escolar y la reducción de las hospitalizaciones (Chapman, Howde-Chapman, & O'Dea, 2004; Rodríguez, Vargas, Ibañez, Matiz, & Jörgen, 2015). En el subcomponente 1,2 se tiene como meta beneficiar a 223.705 hogares, para las cuales se evalúan los beneficios derivados de la construcción de infraestructura pública y social y de las intervenciones de mejoramiento de los barrios. Estos beneficios se calcularon en función de su impacto en el valor de las propiedades situadas en su área de influencia mediante modelos de precios hedónicos utilizados en varios proyectos en América Latina²¹.

²¹ Hace referencia al cálculo del precio de una vivienda en función de los atributos que la componen. Para este caso se toman referencia el área de las viviendas y otros atributos como el acceso a colegios y parques, entre otros (Sotomayor, 2003).

Tabla 2. Beneficios de la implementación del programa

Subcomponentes	Número de hogares beneficiarios	Beneficios en VPN (USD millones)
1.1 Financiamiento de esquemas de subsidios para el mejoramiento cualitativo de viviendas	12.706	182,5
1.2 Mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados	223.705	43,9
Total componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos		226,4

Fuente: Banco Mundial (2020).

Así, se obtiene un VPN de la aplicación del programa de USD 226,4 millones, de los cuales USD 182,5 millones corresponden al subcomponente 1.1 y USD 43,9 millones al subcomponente 1.2.

3.2.2. Identificación de costos

Los costos del componente 1 son calculados teniendo en cuenta: (i) los recursos no reembolsables o subsidios; (ii) los impuestos; (iii) los gastos de arriendo provisionales relacionados con las intervenciones de mejoramiento de viviendas; y (iv) los costos de mejoramiento de entornos y de equipamientos. Estos son presentados en la Tabla 3.

Tabla 3. Costos de implementación del programa

Subcomponentes	Costos en VPN (USD millones)
1.1 Financiamiento de esquemas de subsidios para el mejoramiento cualitativo de viviendas.	142,56
1.2 Mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados.	33,21
Total componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos.	175,78

Fuente: DNP (2020).

3.2.3. Análisis de sensibilidad

Una vez estimada la población beneficiaria y calculados los beneficios y costos, es posible presentar el análisis costo-beneficio del *Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente*. A continuación, en la Tabla 4. se resumen los costos y beneficios del programa expresados en VPN, el balance del ejercicio y la TIR.

Tabla 4. Análisis costo-beneficio

Subcomponentes	Costos ^{(a)(b)} VPN	Beneficios ^(b) VPN	Balance ^(b)) VPN	Relación costo - beneficio	TIR (%)
1.1 Financiamiento de esquemas de subsidios para el mejoramiento cualitativo de viviendas.	142,56	182,51	39,95	1,28	15,8
1.2 Mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados.	33,21	43,92	10,70	1,32	14,6
Total componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos.	175,78	226,44	50,65	1,29	15,5

Fuente: Banco Mundial (2020).

Notas: (a) Corresponde al flujo de costos enunciados en la Tabla 4 traídos a valor presente. (b) Estos valores son expresados en millones de USD.

En el subcomponente 1.1 se presenta un balance positivo de USD 39,95 millones, un retorno de 1,28 por cada USD invertido y una TIR de 15,8 %. Para el subcomponente 2 se tiene un balance de USD 10,70 millones, una relación costo beneficio de 1,32 y una TIR de 14,6 %. Así, el componente 1 del programa presenta un VPN de USD 50,65 millones una relación costo-beneficio de 1,29 y una TIR de 15,5 %. En consecuencia, se concluye que la TIR es superior a la tasa de descuento del 12 % definida para el análisis evidenciando que, bajo los supuestos económicos descritos, el programa es viable en términos financieros.

3.3. Espacio fiscal

Según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998²², el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es un organismo del sector central de la administración pública nacional y pertenece a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional. En consecuencia, este Ministerio hace parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y se financia con los recursos que le son asignados por esta vía. Así mismo, el endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, de conformidad con la capacidad de pago de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política de Colombia.

En la Tabla 5 se presenta el espacio fiscal de inversión del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y las necesidades programadas para ejecutar la operación de crédito en el

²² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el periodo 2021 – 2026. Como se observa, la operación del crédito cuenta con el espacio fiscal y se ajusta a los techos presupuestales, en consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y se alinea con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Tabla 5. Espacio fiscal de inversión Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

Millones de pesos ^(a)

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Espacio Fiscal	2.717.763	2.101.864	2.040.982	2.364.788	No estimado ^(b)	No estimado
Valor del crédito	10.717	92.226	117.443	63.200	51.923	57.004

Fuente: DNP, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas con información del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2021-2024

Nota: (a) Tasa de cambio en pesos colombianos; 2021: 3,747; 2022: 3,811; 2023: 3,876; 2024: 3,950; 2025: 4,025; 2026: 4,101 tomadas del capítulo de supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020) de la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (b) El espacio fiscal para los años 2025 y 2026 estará determinado por los Marcos de Gastos Mediano Plazo que se estimen y se aprueben en adelante, en concordancia con la reglamentación presupuestal y las herramientas dispuestas para tal fin.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio debe priorizar dentro de su espacio fiscal, y en el rubro de inversión correspondiente, los recursos para ejecutar el valor total del programa, en consistencia con la cuota de inversión asignada durante cada vigencia para la elaboración del Plan Operativo Anual de inversiones.

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

El Gobierno nacional identificó que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es la más viable para el desarrollo del programa. El apoyo que presta la banca multilateral se fundamenta en la vasta experiencia adquirida en el diseño y la aplicación de soluciones habitacionales efectivas para las familias de bajos ingresos, la definición de elementos e instrumentos de asesoramiento, políticas e inversiones que aportan para mejorar las condiciones de vida en las viviendas y barrios de las familias vulnerables, así como en la integración social y la calidad de vida de los colombianos y de los migrantes venezolanos, aspecto que sustenta la conveniencia de apoyarse en ellos para el financiamiento del programa.

Entre las características fundamentales de las actividades de la banca multilateral en el sector vivienda que han dado buenos resultados figuran el apalancamiento de los recursos

del sector privado, la utilización bien focalizada de los recursos públicos y la creación de un entorno normativo transparente. Dentro de las actividades concretas que ha apoyado la banca multilateral al Gobierno colombiano, se encuentran: (i) Asistencia Técnica de la Asociación Mundial para la Ayuda en Función de los Resultados (GPRBA) para mejorar la resiliencia de las viviendas²³; y (ii) Programa conjunto Japón/Banco Mundial para la Incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Países en Vías de Desarrollo para viviendas Resilientes en América Latina²⁴.

En el caso específico de vivienda, la banca multilateral ha desarrollado distintas actividades de apoyo al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre las que se encuentran: (i) el análisis de los programas de vivienda existentes (CDVD, SdP, Mi Casa Ya); (ii) la definición del enfoque y la operatividad para facilitar el acceso a subsidios a los hogares migrantes venezolanos; (iii) la identificación de los hogares migrantes venezolanos y sus características dentro del país; (iv) el análisis geoespacial y priorización de las inversiones en infraestructura y necesidades de mejoramiento de barrios en zonas urbanas, periurbanas²⁵ y rurales; (v) el análisis de la vulnerabilidad de los hogares de la población a nivel de manzanas y focalización geográfica para la ejecución del Programa CDVD; y (vi) la elaboración de directrices para la definición de productos micro financieros que concurren con los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

Dentro de las actividades mencionadas anteriormente, se destaca el proyecto piloto para establecer las necesidades cualitativas de las viviendas mediante el uso de nuevas tecnologías. Estos programas se relacionan con estudios de imágenes tomadas por drones y tomas de calle o *street view* que buscan promover la generación de nuevos datos sobre las condiciones de las viviendas, permitiendo aplicar algoritmos que aceleran, mejoran y sistematizan los análisis requeridos para los procesos de focalización, implementación y seguimiento del programa CDVD.

Los perfiles de las viviendas y sus entornos creados y accesibles a través de una plataforma digital fueron combinados con otros datos disponibles facilitando el análisis de asentamientos precarios a nivel nacional, como también el análisis del déficit cualitativo de las viviendas objeto del programa.

²³ A través de esta se apoyó: (i) la identificación de hogares de bajos ingresos en áreas urbanas que habían sido excluidos de los programas tradicionales de vivienda; y (ii) el desarrollo de diseños de viviendas resilientes al clima, los desastres geológicos y el cambio climático.

²⁴ Su objetivo fue contribuir a las operaciones de crédito en curso, buscando generar una cartera de Proyectos de Vivienda Resiliente que consideren aspectos relacionados con la tierra, la vivienda y la gestión de riesgos y desastres que permitan aumentar la resiliencia de las viviendas existentes frente a las condiciones climáticas y naturales desfavorables.

²⁵ Perímetro ubicado en los límites del área urbana.

Con respecto al componente de migrantes, en el marco de la operación de crédito, la banca multilateral desarrolló un análisis para caracterizar la población migrante venezolana en términos de variables demográficas, socioeconómicas y geoespaciales para de esta forma determinar los municipios donde se realizarán las intervenciones para beneficiar a dicha población.

Finalmente, en el marco de la preparación de la operación de crédito objeto del presente documento CONPES se evidenció la necesidad de desarrollar el marco regulatorio para articular las entidades microfinancieras con la política de vivienda actual, necesidad que quedó plasmada en el documento CONPES 4005 de Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera.

Adicionalmente, las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la Nación resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento de las partidas del PGN, representando un costo inferior al que accede el Gobierno nacional en los mercados de capitales internacionales, sumado al apoyo concesional (donaciones) ofrecido por el Fondo de Bienes Públicos Globales (GPG, por sus siglas en inglés) y el Mecanismo Global de Financiamiento Concesional (GCFF, por sus siglas en inglés) como parte integral para la financiación del programa. Por último, la banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa *Vivienda Resiliente e Incluyente* se alinea con un objetivo del PND 2018-2022 establecido en la Línea E. *Viviendas y entornos dignos e incluyentes del Pacto III* de las bases del PND 2018-2022 al facilitar el financiamiento de los mecanismos para mejorar la calidad de las viviendas y entornos de los hogares vulnerables. Específicamente el empréstito apoyará el mejoramiento de vivienda, la provisión de equipamientos y el MIB a través del programa CDVD. De forma complementaria se desarrollará un SFV en modalidad de arrendamiento para apoyar a la población migrante proveniente de Venezuela a través del programa SdP²⁶, financiado a través de los recursos de donación.

La presente sección describe de manera detallada el programa y los componentes que se financiarán con cargo a la operación de crédito externo para llevar a cabo los objetivos propuestos.

²⁶ La asignación de este subsidio es posible en el marco de lo establecido en el capítulo 6 del título 1 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 057 de 2021, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

4.1. Objetivo

Mejorar la calidad de las viviendas y el espacio público para los hogares vulnerables, incluidos migrantes venezolanos en municipios seleccionados.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Otorgar subsidios para el mejoramiento de vivienda y mejorar la calidad del entorno, así como la provisión de equipamientos de los hogares vulnerables, entre ellos los de migrantes venezolanos.

OE 2. Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de sus principales contrapartes a nivel local.

4.3. Componentes

Tanto el objetivo general como los específicos se desarrollarán a partir de dos componentes. El componente 1, que se refiere al mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos, se encuentra conformado por dos subcomponentes, uno orientado a financiar subsidios para el mejoramiento cualitativo de las viviendas y otro a financiar el mejoramiento de los entornos en barrios seleccionados. Por su parte, el componente 2 se enfoca en el fortalecimiento institucional para mejorar las capacidades técnicas del Estado que permitan robustecer la política habitacional.

4.3.1. Componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos

El componente financiará: (i) subsidios para mejorar la calidad de la vivienda de los hogares elegibles bajo el Programa CDVD. Este componente incluye los demás costos asociados a la asignación y ejecución del subsidio, y (ii) inversiones específicas en infraestructura en los municipios seleccionados que han recibido un número importante de población migrante. En adición a lo anterior, a través de recursos de donación se financiarán subsidios de arrendamiento para migrantes provenientes de Venezuela.

Subcomponente 1.1: Financiamiento de esquemas de subsidios para el mejoramiento cualitativo de viviendas

En relación con los subsidios de mejoramiento de vivienda, este subcomponente será ejecutado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de Fonvivienda, a fin de beneficiar con subsidios a familias elegibles que viven en condiciones inadecuadas de habitabilidad con ingresos inferiores a 4 SMMLV. A través de este subcomponente se beneficiarán 12.706 hogares, de los cuales 8.280 serán urbanos y 4.426 serán rurales.

Las familias elegibles se beneficiarán directamente de las obras de mejoramiento de vivienda (en lugar de recibir subsidios monetarios), a fin de garantizar que las obras se realicen adecuadamente de acuerdo con las normas de construcción resiliente y las normativas de planificación.

En áreas seleccionadas del programa, afectadas por la migración y con una baja oferta de viviendas en alquiler, el programa apoyará a aquellas familias que estén dispuestas a alquilar espacios a los migrantes venezolanos a través de la ampliación de las viviendas. El programa cubrirá las mejoras en el hogar hasta por un valor de 18 SMMLV en áreas urbanas y hasta por un valor de 22 SMMLV en áreas rurales.

Las viviendas elegibles en áreas urbanas se clasificarán en tres categorías²⁷ para determinar el monto máximo del subsidio de mejoramiento de vivienda por cada modalidad de intervención²⁸ (Tabla 6):

Tabla 6. Categorías y tipos de intervención en las áreas urbanas

Categoría	Concepto	Tipo de Intervención	Monto máximo subsidio SMMLV ^(a)
I	Viviendas cuya intervención no es estructural y requiere mejoras locativas. Estas intervenciones no requieren licenciamiento.	Locativa	12
II	Viviendas que requieran una intervención estructural y mejoras locativas, y estas últimas pueden desarrollarse sin necesidad de efectuar previamente la intervención estructural.	Estructural	18
III	Viviendas que requieran una intervención estructural y mejoras locativas, y la intervención estructural que puede incluir mitigación de vulnerabilidad debe efectuarse previo a las mejoras locativas. Estas intervenciones requieren licenciamiento.	Estructural	18

Fuente: Decreto 867 de 2019

Nota: (a) Un SMMLV en 2021 equivale a 908.526 pesos colombianos.

²⁷ Las categorías de intervención identifican el estado de la vivienda postulada conforme a lo establecido en la tabla 6.

²⁸ La modalidad de intervención determina el tipo de obra que requiere la vivienda categorizada, entre locativo y estructural.

Inicialmente, se realizará una visita a la vivienda en la cual se define la categoría a la que pertenece. En el caso de que se evidencie necesidad de un reforzamiento estructural, se llevarán a cabo obras de conformidad con todos los reglamentos, licencias y procesos de aprobación pertinentes de las autoridades competentes. El fortalecimiento estructural podrá comprender: (i) elementos constructivos esenciales para la estructura de la vivienda y diferentes tipos de reacondicionamiento (cimientos, techos, vigas, columnas y muros internos o externos, entre otros); (ii) elementos no estructurales, como dinteles, paredes divisorias o su reforzamiento, y otras tareas que el contratista determine que contribuirán a disminuir la vulnerabilidad de las viviendas. Cuando no se requieran intervenciones estructurales o se considere que la vivienda ha superado estas falencias, se realizarán intervenciones locativas con la finalidad de mejorar las condiciones sanitarias, satisfactorias de espacio, de acceso servicios públicos, o para generar nuevos espacios de arriendo.

En Colombia, los programas de vivienda y gestión urbana ejecutados por el Gobierno nacional deben incluir el apoyo social para los hogares vulnerables. Por ello, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Departamento de Prosperidad Social y las entidades territoriales abarcarán los siguientes aspectos: (i) organización comunitaria durante la ejecución de los proyectos habitacionales; (ii) apropiación y mantenimiento de los nuevos espacios dentro de la comunidad (parques, calles, instalaciones urbanas); y (iii) acciones para promover la inclusión y el emprendimiento que permitan aumentar los ingresos de los hogares.

Por su parte, los mejoramientos de vivienda en zonas rurales pueden ser locativos o modulares (estructurales)²⁹. Para estos, el monto del subsidio otorgado será de hasta 22 SMMLV. A través de este se busca implementar acciones que mejoren las condiciones habitacionales de: (i) baño adecuado, redes hidráulicas y correcta evacuación de aguas sanitarias; (ii) lavadero, cocina adecuada, redes hidráulicas y correcta evacuación de aguas residuales; (iii) espacio social o habitación en caso de presentarse situación de hacinamiento; (iv) espacio productivo rural; y (v) espacios adecuados para personas en situación de discapacidad según corresponda³⁰.

Por su parte, el SFV en modalidad de arrendamiento beneficiará a 10.276 hogares migrantes venezolanos que tengan Permiso Especial de Permanencia (PEP) y será otorgado

²⁹ La aplicación de un módulo de habitabilidad consiste en una estructura que puede o no ser independiente de la vivienda existente con una adecuada relación funcional y morfológica, así como, con la posibilidad de crecimiento progresivo interno y externo.

³⁰ Las soluciones y esquemas de mejoramientos de vivienda rural se encuentran en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el siguiente enlace: <https://minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/fichas-tecnicas-modulos-de-mejoramiento-vivienda-rural.pdf>.

por un periodo de hasta 12 meses, por un valor de 0,4 SMMLV mensuales. Vale la pena destacar que dicho subsidio será financiado a través de recursos de donación y no del componente del crédito.

Subcomponente 1.2: Mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados

El subcomponente financiará intervenciones de mejoramiento de infraestructura y barrios en los municipios seleccionados más afectados por la migración desde Venezuela. Para la selección de los barrios se dispondrá de la información establecida en sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT), información que será complementada con estudios de riesgo específicos. Las inversiones del subcomponente mejorarán las condiciones de vida de los colombianos y promoverán la inclusión social de los migrantes. A través de estas intervenciones se beneficiarán 223.705 hogares, de los cuales 33.556 corresponden a hogares migrantes provenientes de Venezuela.

Las inversiones se llevarán a cabo de acuerdo con el Programa de Infraestructura Pública de Fonvivienda y el MIB del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco del programa CDVD. El subcomponente apoyará la construcción de: (i) nuevos parques y áreas verdes; (ii) equipamientos a través de Fonvivienda; y (iii) otras intervenciones de mejoramiento de barrios (guarderías, calles y aceras) a través de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios

El componente financiará la asistencia técnica orientada a desarrollar la capacidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y de sus principales contrapartes a nivel local, entre ellas los municipios afectados por la migración proveniente de Venezuela. Las actividades financiadas por el componente comprenderán, entre otras:

- (i) Modernización de los sistemas de información y monitoreo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda para optimizar la asignación de los subsidios de vivienda, los subsidios de arriendo y la priorización de las inversiones en infraestructura;
- (ii) Creación de una base de datos geoespacial necesaria para la caracterización de viviendas, ubicación de asentamientos informales y planificación territorial en coordinación con los sistemas nacionales existentes;

- (iii) Realización de estudios para la definición de parámetros de construcción sostenibles y resilientes, tales como aislamiento térmico, aislamiento acústico e infraestructura pública resiliente que podrían probarse en los municipios seleccionados;
- (iv) Mejorar el marco regulatorio para la planificación territorial, el financiamiento del uso de la tierra y los instrumentos de financiación de infraestructura urbana y la obtención de licencias de construcción en coordinación con las actividades financiadas por el programa;
- (v) Fortalecer el sector de microfinanzas para vivienda y su vínculo con los subsidios otorgados por el Gobierno nacional y los gobiernos locales; realizar estudios de caso para evaluar la viabilidad de ampliar el mercado de microcréditos para el mejoramiento de viviendas en los municipios seleccionados; y,
- (vi) Creación de capacidades para que los gobiernos locales mejoren la calidad de la oferta actual de viviendas, la gestión y mitigación de riesgos de desastres, y la adaptación al cambio climático³¹, la participación ciudadana, el mecanismo de atención y resolución de quejas, la igualdad de género, el manejo de futuras emergencias sanitarias o brotes epidémicos e inclusión social de familias vulnerables, entre ellas, los migrantes venezolanos.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y Fonvivienda serán los organismos ejecutores del programa *Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia*, a través de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP). La UEP se encargará exclusivamente de la coordinación general y la supervisión técnica del programa, quien contará con línea de comunicación directa de alto nivel en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, y preparará con una frecuencia semestral los informes de avance, en correspondencia con los formatos descritos en el Manual de Operaciones, en los que se incluirán: (i) avances físicos y financieros logrados en relación con los indicadores acordados (presentados en el Anexo A); (ii) dificultades, áreas problemáticas y respectivas medidas correctivas; y (iii) programas de trabajo y las proyecciones de costos para el año siguiente.

³¹ Orientaciones metodológicas para la incorporación de los análisis de riesgo de desastres en las fases de preinversión de los proyectos de inversión, en concordancia con el Artículo 38 de la Ley 1523 del 2013, se encuentran en la “Caja de herramientas para orientar la incorporación del análisis de riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en los proyectos de inversión pública” elaborada por el DNP, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

De acuerdo con los resultados del análisis de capacidad institucional realizado para las entidades por parte de la banca multilateral, se concluye que las entidades se encuentran en capacidad de ejecutar el programa.

4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de hasta USD 136,7 millones, el cual será financiado mediante un préstamo de inversión con destinación específica de USD 100 millones y una donación de USD 36,7 millones. La operación no tendrá contrapartida local. En la Tabla 7 se presentan los componentes del programa con su respectivo costo estimado y participación porcentual.

Tabla 7. Costos por componentes del programa ^(a)

Componentes	Préstamo Millones USD	Participación porcentual del préstamo	Donación Millones USD	Participación porcentual de la donación
1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos.	82,0	82,0	30,1	82,0
1.1 Financiamiento de esquemas de subsidios para el mejoramiento cualitativo de viviendas	56,5	56,5	20,6	56,4
1.2 Mejoramiento de las condiciones de vida en barrios seleccionados	25,5	25,5	9,5	25,6
2. Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios.	9,8	9,8	3,7	10,1
Administración del programa	8,2	8,2	2,9	7,9
Total	100	100	36,7	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Documento de Evaluación del Proyecto (PAD).

Nota: (a) el presente documento CONPES somete a consideración del CONPES el concepto favorable de la operación de crédito. Los recursos de donación se presentan con propósitos informativos.

4.6. Programación de desembolsos

El desembolso de los recursos de financiamiento externo se proyecta en un plazo de hasta seis años, iniciando el tercer trimestre de 2021. En la Tabla 8 se presenta el detalle de la programación de desembolsos desagregada por año y componente.

Tabla 8. Programación estimada de desembolsos

Millones USD

Tipo de recurso ^(a)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Crédito							
1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos.	2,3	20,4	27,4	13,1	9,9	9,0	82,0
2. Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios.	0,1	2,3	1,4	1,5	1,5	3,0	9,8
Administración del programa	0,3	1,6	1,5	1,3	1,5	2,0	8,2
Total crédito	2,7	24,2	30,3	16,0	12,9	13,9	100,0
Donación							
1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos.	0,8	7,3	9,1	4,8	3,9	4,2	30,1
2. Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios.	0,1	0,9	1,1	0,6	0,5	0,5	3,7
Administración del programa	0,1	0,7	0,9	0,5	0,4	0,4	2,9
Total donación	1,0	8,9	11,1	5,9	4,7	5,1	36,7
Total préstamo más donación	3,7	33,1	41,4	21,9	17,6	19,0	136,7

Fuente: Documento de Evaluación del Proyecto (PAD) (BIRF, 2020).

Notas: ^(a) El presente documento CONPES somete a consideración del CONPES el concepto favorable de la operación de crédito. Los recursos de donación se muestran con propósitos informativos.

4.7. Seguimiento y evaluación

El seguimiento se hará a los indicadores de impacto y resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presentan en el Anexo A. La UEP en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentará informes trimestrales de avance, los cuales permitirán documentar el progreso en el logro de los productos e indicadores de resultados. A través de este seguimiento periódico se logrará: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados, y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos, en relación con la consecución de los productos esperados.

En cuanto a la evaluación, para la verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la matriz de resultados se realizarán dos evaluaciones una intermedia y otra al final del programa. Se plantea realizar la evaluación intermedia a los 90 días de

haber alcanzado el 50 % de la ejecución o cuando se haya desembolsado el 60 % del monto del préstamo.

La UEP desarrollará una evaluación final, en coordinación con la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación, que se enviará a la banca multilateral, una vez que el programa alcance el 95 % de su desembolso. La evaluación final analizará el impacto, lo que permitirá contar con evidencia específica sobre la efectividad de estas intervenciones. En el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) se detallan los términos de referencia correspondientes para asegurar la evaluación económica *ex post*.

4.7.1. Indicadores del programa

El seguimiento del programa se realizará por medio de los indicadores y el Plan de Monitoreo y Evaluación que se detallan en el Anexo A. En la Tabla 9 se muestran los principales indicadores por componente, su línea base y meta final.

Tabla 9. Indicadores de objetivo de desarrollo del programa e indicadores de resultado por componente

Nombre del indicador	Línea base (2020)	Meta final
Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos		
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda (número)	0	12.706
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda en suelo urbano (Número) ^(a)	0	8.280
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda en suelo rural (Número)	0	4.426
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda – encabezados por una mujer (número) ^(a)	0	5.080
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda - con un miembro familiar con discapacidad (número) ^(a)	0	850
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda – con un miembro familiar identificado como afrodescendiente (número) ^(a)	0	1.250
Hogares beneficiados con condiciones urbanas mejoradas o mejoramiento de entorno (CRI, número)	0	223.705
Número de personas con condiciones de vida urbana mejoradas (número) ^(b)	0	709.592
Número de personas con condiciones de vida urbana mejoradas – jefas de familia (requisito RMS) (CRI, Número) ^(c)	0	283.800
Número de personas con condiciones de vida urbana mejoradas – migrantes venezolanos (Número) ^(c)	0	120.130

Nombre del indicador	Línea base (2020)	Meta final
Hogares beneficiados con subsidios de arrendamiento (Número)	0	10.276
Hogares colombianos satisfechos o muy satisfechos por las mejoras en sus viviendas (porcentaje)	0	80
Migrantes venezolanos satisfechos o muy satisfechos con la solución habitacional brindada (porcentaje)	0	80
Municipios con mejoradas condiciones de habitabilidad, sostenibilidad y/o gestión (CRI, Número)	0	25
Mujeres con mayor disponibilidad para buscar y/o participar en oportunidades laborales remuneradas y actividades de emprendimiento (Porcentaje)	0	60
Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios		
Marco regulador que permita fortalecer el mercado de microcréditos para el mejoramiento de viviendas, dirigidos a familias vulnerables	0	1
Base de datos geoespacial diseñada e implementada para la caracterización de viviendas, ubicación de asentamientos informales y planificación territorial	0	1
Sistema de información y monitoreo para la asignación optimizada de los subsidios de vivienda y priorización de las inversiones en infraestructura modernizados	0	1
Municipios con intervenciones de eficiencia energética (Número)	0	25
Lineamientos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo formulados	0	2
Administración del programa		
Quejas y denuncias que se interponen en el sistema GRM son atendidas en un plazo de 15 días, estableciéndose una comunicación con las partes interesadas (Porcentaje) (d)	0	80

Fuente: Banco Mundial (2020).

Notas: ^(a) Corresponden a una priorización de hogares a ser beneficiados a través del mejoramiento de vivienda. Así, sus metas son incluidas dentro de los 12.706 hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda. ^(b) Esta meta corresponde a "Hogares beneficiados con condiciones urbanas mejoradas o mejoramiento de entorno" y es calculada teniendo en cuenta el tamaño de los hogares de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2018: para hogares en general se establece un tamaño de 3,1 personas por hogar, y para hogares migrante venezolanos, el mismo parámetro asciende 3,58 persona por hogar. ^(c) Corresponden a una priorización de hogares a ser beneficiados a través del mejoramiento de entornos. Así, estas metas son incluidas dentro de las 709.592 personas con condiciones urbanas mejoradas. ^(d) Mecanismo de Atención y Resolución de Quejas.

4.7.2. Estrategia de seguimiento

El Departamento Nacional de Planeación realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora

de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002³², el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017³³, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*, aprobado de 2001³⁴.

³² Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

³³ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

³⁴ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el *Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia* expuesto en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Departamento Nacional de Planeación adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito público externo, de acuerdo con la normativa vigente y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.
4. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:
 - a. Realizar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa, de acuerdo con los indicadores establecidos para tal fin y elaborar oportunamente los reportes de seguimiento necesarios.
 - b. Priorizar los recursos para el desarrollo del Programa de Vivienda Resiliente e Incluyente en Colombia dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo y presupuesto de cada vigencia.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 10. Plan de monitoreo y evaluación: indicadores objetivos de desarrollo del programa (ODP)

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
Componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos					
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda (Número)	El indicador sirve para darle seguimiento al mejoramiento cualitativo del actual inventario habitacional en los municipios seleccionados, al mostrar el número de familias elegibles que viven en viviendas con mejoramiento cualitativas (ya sea mejoras en el hogar, ampliaciones y arrendatarios venezolanos que viven en mejores condiciones).	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el indicador de conformidad con la información que les remitan los municipios y luego de verificarse la finalización satisfactoria de las obras	UEP
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda encabezados por una mujer (Número)	El indicador le dará seguimiento al avance logrado en mejorar el actual inventario habitacional en los municipios seleccionados, al mostrar el número de familias elegibles encabezados por una mujer, que viven en una vivienda con calidad mejorada (ya sea mejoras en el hogar, ampliaciones y arrendatarios venezolanos que viven en mejores condiciones).	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el indicador de conformidad con la información que les remitan los municipios y luego de verificarse la finalización satisfactoria de las obras	UEP

Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda con un miembro familiar con discapacidad	El indicador le dará seguimiento al avance logrado en mejorar el actual inventario habitacional en los municipios seleccionados, al mostrar el número de familias elegibles con al menos un miembro discapacitado, que viven en una vivienda con calidad mejorada (ya sea mejoras en el hogar, ampliaciones y arrendatarios venezolanos que viven en mejores condiciones)	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el indicador de conformidad con la información que les remitan los municipios y luego de verificarse la finalización satisfactoria de las obras	UEP
Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda con un miembro familiar identificado como afrodescendiente	El indicador le dará seguimiento al avance logrado en mejorar el actual inventario habitacional en los municipios seleccionados, al mostrar el número de familias elegibles con al menos un miembro familiar identificado como afrodescendiente, que viven en una vivienda con calidad mejorada (ya sea mejoras en el hogar, ampliaciones y arrendatarios venezolanos que viven en mejores condiciones)	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el indicador de conformidad con la información que les remitan los municipios y luego de verificarse la finalización satisfactoria de las obras	UEP
Número de personas con condiciones de vida urbana mejoradas	El indicador le dará seguimiento al número acumulativo de personas beneficiadas con uno o más tipos de intervenciones del programa (mejoramiento de viviendas, subsidio de arriendo, infraestructura urbana y obras relacionadas con las intervenciones de mejoramiento de barrios)	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa; datos censales	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el número de beneficiarios de conformidad con los datos censales y los resultados que les remitan los municipios	UEP
Número de personas con condiciones de	El indicador le dará seguimiento al número acumulativo de personas – jefas de familia - beneficiadas con uno o más tipos de	Semestral	Informes de avance de la ejecución del	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el	UEP

vida urbana mejoradas –jefas de familia (requisito RMS)	intervenciones del programa (mejoramiento de viviendas, subsidio de arriendo, infraestructura urbana y obras relacionadas con las intervenciones de mejoramiento de barrios)		programa; datos censales	número de beneficiarios de conformidad con los datos censales y los resultados que les remitan los municipios	
Número de personas con condiciones de vida urbana mejoradas – migrantes venezolanos	El indicador le dará seguimiento al número acumulativo de migrantes venezolanos que sean beneficiados con uno o más tipos de intervenciones del programa (mejoramiento de viviendas, subsidio de arriendo, infraestructura urbana y obras relacionadas con las intervenciones de mejoramiento de barrios)	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa; datos censales	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el número de beneficiarios de conformidad con los datos censales y los resultados que les remitan los municipios	UEP
Número de hogares con condiciones de vida urbana mejoradas o mejoramiento de entornos	El indicador le dará seguimiento al número acumulativo de hogares que sean beneficiados con uno o más tipos de intervenciones del programa (mejoramiento de viviendas, subsidio de arriendo, infraestructura urbana y obras relacionadas con las intervenciones de mejoramiento de barrios)	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa; datos censales	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará el número de hogares beneficiarios de conformidad con los datos censales y los resultados que les remitan los municipios	UEP
Número de hogares de migrantes venezolanos beneficiados con subsidios de arriendo	El indicador mide el número de subsidios de arriendo otorgados a los hogares de los migrantes venezolanos en los municipios seleccionados	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio monitoreará los resultados de conformidad con los informes de avance que les remitan los municipios	UEP

Fuente: Documento de Evaluación del Proyecto (PAD) (BIRF, 2020).

Tabla 11. Plan de monitoreo y evaluación: indicadores de resultados intermedios

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de Datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
Componente 1. Mejoramiento de las viviendas y barrios de las familias de bajos ingresos					
Hogares colombianos satisfechos o muy satisfechos por las mejoras en sus viviendas	El indicador mide el porcentaje de hogares colombianos que reciben un subsidio de mejoramiento de vivienda y que están satisfechos con la solución habitacional brindada. La información recibida de los beneficiarios se revisará cada año y se harán ajustes, si es necesario.	Anual	Informes de avance de la ejecución del programa	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le dará seguimientos al grado de satisfacción de los hogares, de acuerdo con las encuestas anuales	UEP
Migrantes venezolanos satisfechos o muy satisfechos con la solución habitacional brindada	El indicador mide el porcentaje de migrantes venezolanos que reciben un subsidio de arriendo y que están satisfechos con la solución habitacional brindada. La información recibida de los beneficiarios se revisará cada año y se harán ajustes, si es necesario.	Anual	Informes de avance de la ejecución del programa; encuestas de satisfacción al ciudadano	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le dará seguimiento al grado de satisfacción de los hogares, de acuerdo con las encuestas anuales	UEP
Municipios con condiciones mejoradas de habitabilidad, sostenibilidad y/o gestión		Anual	Informes de avance de la ejecución del programa; encuestas	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dará seguimiento a la cantidad de municipios con condiciones	UEP

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de Datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
Mujeres con mayor disponibilidad para buscar y/o participar en oportunidades	El indicador se refiere al porcentaje de mujeres que declaran gozar de mayor disponibilidad para buscar y/o participar en oportunidades laborales remuneradas y actividades emprendedoras debido a las mejoras realizadas en sus hogares.	Anual	Informes de avance de la ejecución del programa; encuestas	mejoradas de habitabilidad, sostenibilidad y gestión, considerando la facilitación del mejoramiento de las viviendas, la construcción de nueva infraestructura social y espacios públicos, la implementación de intervenciones de mejoramiento de barrios y la adopción de mejores prácticas para realizar construcciones eficientes y sostenibles. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dará seguimiento al indicador, de acuerdo con los	UEP

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de Datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
laborales remuneradas y actividades de emprendimiento (Porcentaje) remuneradas y actividades de emprendimiento (porcentaje)				resultados de las encuestas realizadas por los municipios	
Componente 2. Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de viviendas y de barrios					
Marco regulador que permita fortalecer el mercado de micro créditos para el mejoramiento de viviendas, dirigidos a familias vulnerables	El indicador muestra si hubo un robustecimiento en el marco regulador para fortalecer el mercado de microcréditos para el mejoramiento de viviendas dirigidos familias vulnerables, lo que dará lugar a un mayor número de alternativas y complementos a los subsidios de mejoramiento de viviendas.	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informará sobre los avances logrados en la generación de un nuevo y mejor marco regulador para el mercado de los microcréditos para el mejoramiento de viviendas.	UEP
Base de datos geoespacial diseñada e implementada para la	El indicador muestra si la base geoespacial necesaria para la caracterización de las viviendas, ubicación de asentamientos informales y planificación territorial fue creada y aplicada.	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informará sobre los avances logrados en la	UEP

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de Datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
caracterización de viviendas, ubicación de asentamientos informales y planificación territorial				generación de un nuevo y mejor marco regulador para el mercado de los microcréditos para el mejoramiento de viviendas.	
Sistemas de información y monitoreo para la asignación optimizada de los subsidios de vivienda y priorización de las inversiones en infraestructura modernizados	El indicador muestra si se modernizaron los sistemas de información y monitoreo para la asignación optimizada de los subsidios de vivienda y la priorización de las inversiones en infraestructura	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informará sobre los avances logrados en cuanto a la modernización de los sistemas de información y monitoreo para la asignación optimizada de los subsidios de vivienda y priorización de las inversiones en infraestructura.	UEP
Municipios con intervenciones de eficiencia energética	El indicador le dará seguimiento a los procesos y uso de materiales de bajo consumo energético, así como el diseño de	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informará sobre los avances	UEP

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de Datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
	intervenciones que promuevan la eficiencia energética en los municipios seleccionados			logrados en cuanto a la adopción de parámetros e implementación de tecnologías constructivas eficientes, resilientes y sostenibles	
Lineamientos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo formulados	El indicador mide la formulación de dos (2) lineamientos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, para orientación de los municipios en su incorporación en los procesos de revisión y/o implementación de sus POT, en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 431 de 2020 emitida por el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (Plan Integral de Gestión del Cambio Climático Sectorial - PIGCCS) y el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – Ley 1523 de 2012.	Semestral	Informes de avance de la ejecución del programa	El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informará sobre los avances en el desarrollo de las consultorías	UEP
Quejas y denuncias que se interponen en el sistema GRM atendidas en un plazo de 15 días, estableciéndose	El indicador mide el porcentaje de quejas/denuncias registradas en el Mecanismo de Atención y Resolución de Quejas (GRM) que tuvieron una respuesta en un plazo no mayor de 15 días hábiles	Semestral	Sistema GRM manejado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	La UEP hará una revisión e informe semestral sobre los datos de recepción de quejas/denuncias y sus resoluciones	UEP

Nombre del Indicador	Definición/ Descripción	Frecuencia	Fuente de Datos	Metodología recopilación de datos	Responsable de recolectar datos
una comunicación con las partes interesadas				gestionadas a través del GRM	

Fuente: Documento de Evaluación del Proyecto (PAD) (BIRF, 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia*. Washington.
- Chapman, R., Howde-Chapman, P., & O'Dea, D. (2004). *Cost-benefit Evaluation of Housing Insulation: Results form the New Zealand 'Housing, Insulation and Health study'*.
- Comisión Económica para América Latina. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: Efectos económicos y sociales*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.
- Rodríguez, G., Vargas, S., Ibañez, E., Matiz, M., & Jörgen, H. (2015). Relación entre el estado nutricional y el ausentismo escolar en estudiantes de escuelas rurales. *Revista de salud pública*, 861-873.
- Sotomayor, M. A. (2003). Análisis económico de proyectos de mejoramiento urbano. *En breve*.
- Triveño, L., & Cortés, C. (2019). *La política de vivienda que se paga sola*. Banco Mundial.