

# GENERACIÓN DE CONFIANZA Y TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO POLÍTICA DE VIVIENDA





CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN Y  
POLÍTICA PÚBLICA

Generación de confianza y transparencia en la  
administración de lo público

POLÍTICA DE VIVIENDA

Santiago de Cali, diciembre de 2015



CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD, GESTIÓN Y  
POLÍTICA PÚBLICA:

Generación de confianza y transparencia en la  
Administración de lo público

POLÍTICA DE VIVIENDA

Edgar Varela Barrios  
Rector Universidad del Valle

Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla  
Contralor Departamental del Valle del Cauca

Carlos Eduardo Cobo Oliveros  
Director (E) Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento  
de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Edilberto Montaña Orozco  
Coordinador Académico  
Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Facultad  
de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Jorge Antonio Quiñones Cortes  
Coordinador Técnico  
Director Operativo de Control Fiscal de la  
Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Autores  
Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla  
Edilberto Montaña Orozco  
Jorge Antonio Quiñones Cortes

Participantes  
Carlos Arturo García  
Luz Ángela Téllez  
Miguel E. Ramírez Saavedra



## PRÓLOGO

La misión de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca no es distinta a la definida en el artículo 267 para la Contraloría General de la República, la cual se orienta fundamentalmente a lo preceptuado en el artículo 119 de la Carta Superior: tener a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, en este caso, de la administración departamental del Valle del Cauca y la de aquellos municipios que no cuenten con un órgano particular de control fiscal.

Esta honrosa y por demás trascendental tarea se debe desarrollar de una manera eficiente, incluyente y duradera, buscando con ello contribuir a la construcción de una cultura de defensa del interés público. Construir una cultura de defensa de lo público no es una tarea fácil, pero existe el compromiso y la firme convicción de avanzar en esa dirección. Ello está consignado en las estrategias establecidas en el Plan Estratégico 2012 – 2015, y el compromiso de mejora continua de la gestión en pro de la satisfacción de los involucrados, diseñando e implementando una política de calidad, en la que se enmarca el fomento de proyectos innovadores que incrementen la productividad de las prácticas organizacionales de la Contraloría Departamental y por ende contribuyan al mejoramiento de la gestión que realizan las entidades sujeto de control fiscal, así como el fortalecimiento de la ciudadanía en el control social de lo público.

Esta política de calidad se fundamenta en el uso de los sistemas de información para el ejercicio del control fiscal y la participación ciudadana, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de la confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un resultado significativo de esta estrategia se daría en la medida que los recursos a disposición del ente territorial departamental o municipales se empleen bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, que en armonía con los principios rectores sobre los cuales se soportan la administración pública de moralidad, igualdad, imparcialidad, publicidad, celeridad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, impactan positivamente en la mejora en las finanzas públicas de los sujetos de control.

Entre los principales procesos sobre los que orientó su misión la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, está la de evaluar las políticas sectoriales, en-

tre ellas la relacionada con la política de vivienda en el departamento por medio de los institutos municipales a partir de su respectivo plan de desarrollo.

La divulgación de la información sobre el ejercicio del control fiscal y la implementación de políticas y medidas anticorrupción, así como el comportamiento ético y organizacional de nuestros funcionarios, fueron resaltados en la medición del Índice de Transparencia que realizan Transparencia por Colombia, la Unión Europea, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Estas políticas y estrategias van de la mano con las tendencias globales de evaluación de la gestión pública que realizan los organismos multilaterales a los gobiernos nacionales, como criterio para su inclusión en organizaciones que promueven la cooperación económica.

Finalmente, esta publicación es el resultado de una alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del departamento del Valle y la Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y los docentes del Departamento de Contabilidad y Finanzas, que implicó no solo un trabajo detenido de evaluar los informes de auditoría a la política de vivienda en los municipios del departamento, sino de las auditorías a las políticas de deporte, salud, concesión vial Buga-Tuluá, La Paila, La Victoria; Sistema General de Regalías y la elaboración de un documento sobre prácticas de innovación en el ejercicio del control fiscal.

De igual manera, se requirió complementar una formación académica mediante el diplomado de “Análisis y evaluación de Políticas Públicas y Gestión Pública”, que significó un esfuerzo adicional en tiempo y estudio para un número importante de nuestros funcionarios, lo que en suma representó una innovación institucional, dado que el ejercicio del control fiscal generalmente se realiza desde una perspectiva técnica, sin posibilidad o espacio para problematizar los hallazgos de las auditorías desde otros enfoques teóricos y metodológicos que los relacionen con las políticas públicas y el modelo de gestión pública.

De esta manera, el ejercicio se orientó hacia el aspecto de la evaluación, entendida esta como posibilidad de ir más allá del cumplimiento formal de la norma o el requisito del indicador y considerar el impacto de este cumplimiento en la materialización de los principios de eficacia, eficiencia y economía en el proceso de modernización del Estado. Se espera que este y los demás documentos resultantes de este ejercicio académico sirvan como modelo para que otros organismos de control retomen esta experiencia y la adapten a sus necesidades institucionales y especificidades de los territorios.

Adolfo Weibar Sinisterra Bonilla  
Contralor Departamental Valle del Cauca  
Diciembre de 2015



## INDICE

<b>CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL</b> .....	13
1.1 Marco Teórico .....	13
1.1.1 Gobernanza y gobernabilidad en las sociedades democráticas.....	13
1.1.2 Los gobiernos locales en el desarrollo social y económico .....	23
1.1.3 Nuevos roles de los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo en el marco de la globalización.....	26
1.1.4 ¿Qué funciones cumplen los gobiernos territoriales en la implementación de políticas públicas? .....	27
1.1.5 Las políticas públicas y el desarrollo territorial .....	29
1.1.6 La evaluación en las políticas públicas .....	33
1.1.7 Funciones de la evaluación de políticas públicas .....	34
1.1.8 Clases de evaluación en las políticas públicas .....	36
1.2 Normatividad, Objetivos Y Fines De La Política De Vivienda .....	39
1.2.1 Lineamientos constitucionales .....	39
1.3 Marco Conceptual .....	40
1.3.1 Política de vivienda .....	40
1.3.2 Órganos de la política de vivienda .....	46
1.4 Marco Contextual.....	47
1.4.1 Auditorías con enfoque integral modalidad especial a la política de vivienda .....	48

## INDICE TABLAS

Tabla 1. Listado CONPES – Política de vivienda.....	42
Tabla 2. Estructura del sector vivienda – Plan de Desarrollo 2012 – 2015 .....	49
Tabla 3. Detalle contratación consolidada 2012 – 2013 .....	50
Tabla 4. Ejecución de ingresos “Sector Vivienda” Vigencia 2012 .....	50
Tabla 5. Ejecución de ingresos “Sector Vivienda” Vigencia 2013 .....	51
Tabla 6. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS .....	51
Tabla 7. Matriz de evaluación de la gestión fiscal .....	52
Tabla 8. Estructura del Sector Vivienda, Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “ <i>Luchemos por el Darién que Queremos</i> ”.....	54
Tabla 9. Estructura del sector vivienda .....	54
Tabla 10. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2012 - Sector Vivienda ..	55
Tabla 11. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2013 - Sector Vivienda..	56
Tabla 12. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social-PVIS .....	56

Tabla 13. Matriz de evaluación de la gestión fiscal .....	57
Tabla 14. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015 .....	59
Tabla 15. Consolidación contratación Vigencia 2012 – 2013. Estructura del sector Vivienda .....	60
Tabla 16. Ejecución de ingresos municipio de Zarzal Valle, vigencia 2012, “Sector Vivienda” .....	61
Tabla 17. Ejecución de gastos municipio de Zarzal Valle vigencia 2012, “Sector Vivienda” .....	61
Tabla 18. Ejecución de ingresos municipio de Zarzal Valle vigencia 2013, “Sector vivienda” .....	61
Tabla 19. Ejecución de gastos municipio de Zarzal Valle vigencia 2013, “Sector vivienda” .....	62
Tabla 20. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social -PVIS .....	62
Tabla 21. Matriz de evaluación fiscal.....	63
Tabla 22. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015 .....	65
Tabla 23. Relación Contratación Vigencia 2012 – 2013.....	65
Tabla 24. Presupuesto de inversión (POAI) municipio de Pradera Valle vigencia 2012 “Sector vivienda” .....	66
Tabla 25. Presupuesto de inversión (POAI) municipio de Pradera Valle vigencia 2013 “Sector vivienda” .....	66
Tabla 26. Relación de Cierres Financieros de los PVIS .....	66
Tabla 27. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, alcaldía Pradera.....	68
Tabla 28. Estructura del Sector Vivienda – Plan de Desarrollo 2012 – 2015 ....	70
Tabla 29. Detalle Contratación Consolidada 2012 – 2013.....	71
Tabla 30. Presupuesto de Inversión (POAI) - Sector Vivienda.....	71
Tabla 31. Presupuesto de Inversión (POAI) - Sector Vivienda.....	72
Tabla 32. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social -PVIS .....	72
Tabla 33. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, alcaldía Candelaria.....	76
Tabla 34. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015 .....	77
Tabla 35. Relación Contratación Vigencia 2012 y 2013.....	78
Tabla 36. Ejecución de ingresos municipio de Guadalajara de Buga vigencia 2012 .....	79
“Sector vivienda” .....	79
Tabla 37. Ejecución de gastos municipio de Guadalajara de Buga vigencia 2012 “Sector vivienda” .....	80
Tabla 38. Ejecución de ingresos municipio de Guadalajara de Buga vigencia 2013 “Sector vivienda” .....	80
Tabla 39. Ejecución de gastos municipio de Zarzal Valle vigencia 2013, “Sector Vivienda” .....	80

Tabla 40. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS .....	81
Tabla 41. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, Imvibuga.....	82
Tabla 42. Estructura del Sector Vivienda – Plan de Desarrollo 2012 – 2015 ....	83
Tabla 43. Relación Contratación Vigencia 2012-2013 .....	84
Tabla 44. Ejecución de Ingresos INVIUNION Vigencia 2012 “Sector Vivienda” .....	85
Tabla 45. Ejecución de Gastos INVIUNION Vigencia 2012 “Sector Vivienda” .....	85
Tabla 46. Ejecución de Ingresos INVIUNION Vigencia 2012, “Sector Vivienda” .....	86
Tabla 47. Ejecución de Gastos INVIUNION Vigencia 2012, “Sector Vivienda” .....	86
Tabla 48. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS .....	87
Tabla 49. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, Inviunion.....	88
Tabla 50. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015 .....	90
Tabla 51. Relación Contratación Vigencia 2012-2013 .....	91
Tabla 52. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2012 - Sector Vivienda.....	91
Tabla 53. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2013 - Sector Vivienda .....	92
Tabla 54. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social -PVIS .....	92
Tabla 55. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, alcaldía El Cerrito .....	93
Tabla 56. Estructura del Sector Vivienda Ajustado - Plan de Desarrollo 2012 – 2015.....	95
Tabla 57. Detalle Contratación Consolidada 2012 - 2013 .....	95
Tabla 58. Ejecución de Ingresos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2012 .....	96
“Sector Vivienda” .....	96
Tabla 59. Ejecución de Gastos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2012 .....	96
Tabla 60. Ejecución de Ingresos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2013, “Sector Vivienda” .....	97
Tabla 61. Ejecución de Gastos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2013 “Sector Vivienda” .....	97
Tabla 62. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS .....	97
Tabla 63. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, Incavi .....	98



## **CAPÍTULO 1. MARCO REFERENCIAL**

### **1.1 MARCO TEÓRICO**

#### **1.1.1 Gobernanza y gobernabilidad en las sociedades democráticas**

La transición de una visión fundamentada en la gobernabilidad hacia una mucho más compleja y sistémica que se resume en la noción de gobernanza (policéntrica y de co-responsabilidad de diferentes actores) constituye uno de los principales temas de análisis en el campo de las políticas públicas y la gestión pública, que ha sido teorizado y sistematizado por numerosos académicos (Dror, 1996; Bozeman, 1998; Peters, 2005; Mayntz, 2001, 2002; Prats, 2003; Stiglitz, 2010; Evans, 2007; Aguilar, 2009; Subirats y otros, 2008; entre otros) y centros de pensamiento a nivel global y latinoamericano (ONU, ILPES-CEPAL, CLAD, INAP, entre otros) que, por la transferencia de políticas públicas, inciden y, en algunos casos, determinan la definición de agendas de gobierno y el diseño e implementación de políticas públicas en los países y sus regiones.

El concepto de “Gobernanza” (governance) hace alusión a que el gobierno democrático tenga la capacidad institucional y gubernamental de, además de ejercer control sobre las personas y los territorios (gobernabilidad), direccionar, coordinar, articular y hacer converger preferencias e intereses de los diferentes actores sociales. Esto, por tanto, hace un llamado a superar la visión gubernamentalista del Estado como único actor responsable del desarrollo (Aguilar, 2009; Mayntz, 2001, 2002). No obstante, el Estado, a través de la administración pública, debe mantener su rol fundamental en el ejercicio del gobierno sobre la sociedad, en tanto que esto le permitirá corregir y hacer más efectivas las decisiones gubernamentales, para lo cual deberá cambiar sus prácticas e instrumentos para ser más productivo bajo las actuales condiciones de la economía y la política nacional y mundial (Varela y otros, 2014a).

Esta nueva visión del Estado y la sociedad ha implicado cambios y reconfiguraciones en la arquitectura institucional de los países y, por ende, en la forma como se diseñan e implementan las políticas públicas. De ahí que la implementación de políticas se haya convertido en el principal problema para los gobiernos en todos sus niveles y en un asunto de interés académico que se requiere profundizar.

Lo anterior se deriva de que el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, haciendo que la tensión se centrara ya no tanto en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas hacia el sector privado y el solidario (ONG, entre otros). Ciertamente, el anterior modelo jurídico, que interpretaba a la implementación como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás, no solo por la conocida explicación de Majone (1987, citado por Varela, 2014a) sobre el rol de la retórica en las políticas públicas, sino por el reconocimiento de que en muchas ocasiones los marcos normativos no significan *per se* que está en marcha un proceso de implementación.

Por ello, la coordinación de actores y políticas se ha convertido en un asunto clave para avanzar en la configuración de una arquitectura institucional que funcione bajo un enfoque de gobernanza, en la medida en que la ejecución de políticas se ha complejizado con la transformación de los aparatos del Estado, la ampliación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación tiene que ver con el descentramiento y la pérdida del carácter monopólico del Estado. Este, aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación porque el esquema dominante no es el del monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación público-privada, o el *Public – Private Partnership*, en la que el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas (Varela, 2014a; Acuña, 2010).

En la literatura contemporánea de las políticas públicas y la administración pública, por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007, citado por Varela, 2014a). Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas, se presentan generalmente en tres dimensiones:

- Transversal, entre áreas funcionales. Además, se diferencian la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de democracia deli-

berativa, procedimental. Se enfrentan demandas diversas y las respuestas del Estado y de sus operadores adscritos.

- Vertical, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización, desconcentración, etc.; temas sobre los cuales los asuntos de diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, ello genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central, los territorios y los gobiernos locales.
- Longitudinal, entre diversos horizontes temporales (Lerda y otros, 2004, citado por Varela, 2014a), que alude a la necesidad de que exista continuidad en algunas políticas públicas, sin pretender que estas sean estáticas en el tiempo. Por el contrario, se requiere de coordinación y evaluación concomitante que permita la retroalimentación y reconfiguración de los proyectos y estrategias, sin desdibujar sus elementos esenciales.

Una condición indispensable para la coordinación de políticas es la convergencia que debe existir entre los fines u objetivos (consensos mínimos) que tienen los actores para solucionar un problema en particular, sin desconocer que los actores por naturaleza son diferentes en sus fines, medios, racionalidades y grados de poder (Martínez, 2010). Usualmente, cuando se logran dichos consensos mínimos, los actores tienden a solucionar los problemas de manera isomórfica; esto es utilizando los mismos medios y estructuras de acción social (Powell y Dimaggio, 1999; Hannan y Freeman, 1977, citados por Varela, 2014a).

Otro asunto clave para el funcionamiento eficiente del Estado bajo esquemas de gobernanza lo constituye la transversalidad tanto en el abordaje de los problemas, como en el diseño e implementación de las políticas. La transversalidad es un tópico que ha ganado fuerza en la literatura sobre implementación y, en cierta medida, supera las viejas dicotomías del tipo: Verticalidad (*Top - Down*), Vs. Horizontalidad (*Bottom - Up*).

La transversalidad abarca no solo ámbitos del gobierno y la administración pública, sino el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (ejecutivo, legislativo, judicial, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo transes-  
tatal y evaluación en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas.

Este concepto, por tanto, alude a las relaciones entre actores y operadores que fracturan los antiguos esquemas de división funcional y sectorial de las tareas y competencias de las agencias públicas, reconociendo, de este modo, que las tipologías tradicionales de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, tanto en el nivel central de los gobiernos como en sus ámbitos subnacionales o territoriales, se manifiestan incapaces de responder eficiente y eficazmente a las demandas sociales (Varela, 2014a).

Ello es así porque la naturaleza de los problemas que abordan las políticas públicas desborda los límites jurídicos, institucionales y territoriales, y se inscriben en lógicas de interdependencia, intersectorialidad y multidisciplinariedad (Cunill, 1997; Acuña, 2010). La discusión sobre transversalidad está en la esencia misma del *Management* público porque se considera que el modelo sistémico captura adecuadamente la forma como el Estado interactúa a través de agencias, operadores o de los privados que cumplen funciones públicas, mediante mecanismos de regulación y de control. En este sentido, resulta clave el diseño institucional que resolvería en términos del “deber ser”, la eficacia y eficiencia de las respuestas de política pública.

Esta nueva arquitectura institucional que demanda la gobernanza y las nuevas formas de diseño e implementación de políticas públicas, requiere a su vez de un modelo de gestión que vehiculice la coordinación y la transversalidad para el abordaje y la solución de los problemas en la sociedad.

Este es un tema que ha sido abordado desde hace más de tres décadas por corrientes teóricas y políticas inspiradas en el ideario neoliberal que se materializó en una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático que, en su versión más extrema, tendió hacia un “Estado mínimo” (Popper, 1945; Nozick, 1974; Hayek, 1941), que suponía que este debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, legalidad, evitando el fraude, promoviendo la desmonopolización del grueso de las funciones públicas y el tránsito de estas hacia una extendida y creciente mercantilización del mayor número posible de servicios y bienes públicos (Friedman, 1983).

Estos postulados filosóficos y políticos de facto fueron agenciados por el Consenso de Washington y estuvieron acompañados de la progresiva sustitución de la Administración Pública, por la Gerencia o el *Management* público (*New Public Management*). Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en el sector privado y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: competitividad, innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los gobiernos, y la adopción integral de la gestión estratégica basada en resultados (Donahue, 1991; Osborne y Gaebler, 1994).



Frente a esta corriente de pensamiento anglosajón, en América Latina emergió un modelo de gerencia pública que intenta tomar en cuenta las especificidades de la formación del Estado en el subcontinente, aun cuando comparten formalmente un cuerpo de atributos que acompañan la premisa fundamental gerencialista de la Nueva Gestión Pública: la orientación a resultados, expresada en la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía). Y aunque existan entre ellas diferencias de orden ideológico y conceptual –las que van de los fines a los medios– su instrumentalización no acusa grandes diferencias:

- La orientación a resultados, con medición y contractualización del desempeño, buscando mejoras sustantivas en la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de la actuación pública, para generar valor público mediante un encadenamiento de insumos, procesos, productos, resultados e impactos.
- La calidad, entendida como la creación de una cultura transformadora que impulsa la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mediante la estandarización y certificación de procesos conforme a normas auditadas por especialistas públicos y privados acreditados y conocedores de las mejores prácticas.
- Uso intensivo de las TIC y e-government o gobierno electrónico, como soporte para la interacción en línea con propios y extraños, mediante el desarrollo de plataformas y capacidades que integren la administración pública al ecosistema digital y se construyan nuevos canales para facilitar el acceso de la ciudadanía al gobierno, entre ellos la participación, el control de la corrupción y la rendición de cuentas (Mariñez y Valenzuela, 2013).
- La descentralización organizacional, mediante la separación de la formulación, regulación y evaluación de las políticas públicas, de la ejecución, financiación y operación de las mismas, excepto en aquellas funciones inconcesionales del Estado.
- Desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades a niveles más bajos en la pirámide organizacional, pues no todos los procesos deben ser cerrados o decididos en la cumbre organizacional, lo que genera espacios para el enriquecimiento del trabajo, la polivalencia, la flexibilización y el trabajo en equipo, así como el establecimiento de nuevos tipos de control administrativo por resultados, control contable de costos y control social.
- Arquitecturas organizacionales más horizontales o más planas, con menos niveles jerárquicos, más cerca de los destinatarios de la actuación pública, con objetivos más homogéneos y especializados que posibiliten la medición y evaluación del desempeño.
- Empoderamiento de la gerencia media o a otros entes no gubernamentales, sociales, comunitarios o privados para una más eficiente prestación de los

servicios que son función esencial del Estado, en la construcción de nuevos modelos de gobernanza democrática.

- Trabajo en red y alianzas público-privadas y con otros actores para su integración dentro del ciclo dinámico de las políticas públicas, para buscar un nuevo modelo de gobernanza, entre las más importantes.
- La orientación al ciudadano-usuario, mejorando la capacidad de respuesta, superando el modelo privatista de intercambio en el cual por un precio se obtiene un producto o servicio, para avanzar a una relación de intercambio político en la cual el usuario como ciudadano pueda participar en la definición de la relación privada de intercambio.
- Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas (*accountability*) y responsabilidad de los administradores ante la sociedad, pues en la medida en que se otorgan facultades y empoderamiento a niveles inferiores de la pirámide organizativa, la profesionalización no es una condición auto-inmune a la corrupción (Subirats, 2013; Guttman, 2004).
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, superando el modelo de democracia representativa, para avanzar hacia una nueva ciudadanía en la cual haya inclusión, visibilidad y deliberación en el ciclo de las políticas públicas (Varela y otros, 2014a).

No obstante, existe un atributo respecto del que sí existe una enorme diferencia entre el modelo anglosajón y el latinoamericano sobre la gerencia pública: la profesionalización de la función pública, que es una particularidad latinoamericana, toda vez que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) esta no es una preocupación axial, ya que los servicios civiles fueron desarrollados hace al menos un siglo, mientras que en nuestra región ello nunca se logró, al menos en los cánones en los que los prototipos weberianos le otorgaron a esa máquina de máxima eficiencia.

El documento doctrinario del CLAD, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, sostiene que el modelo burocrático ha sido una condición de desarrollo, porque en ningún país subdesarrollado se ha consolidado el modelo; se ha evidenciado que en cambio los países desarrollados sí lo han conseguido, por lo cual sostiene que toda la batería de conceptos e instrumentos que propugnan por una nueva gestión pública para América Latina no se podrá adelantar sin un cuerpo de funcionarios profesionalizados.

Por lo anterior se propone la creación de unos cuerpos funcionariales de estirpe burocrática, a manera de *policy makers*, que le den consistencia y continuidad a las políticas públicas, como único rasgo de tipo weberiano digno de rescatar, pues con las demás características se estaría incurriendo en un anacronismo. Dicho de

otra manera: la profesionalización es condición necesaria para la modernización de la gestión pública, aunque no es suficiente por sí misma para tal cometido.

Por el contrario, en la OCDE, se han demolido los servicios civiles en busca de la flexibilidad negada por el dominio de las estructuras burocráticas, a las cuales se atribuyó la causa madre de todos los males del Estado en la crisis de los 60's y 70's. Por ello, se puede hablar de modelos post-burocráticos en esos contextos, mientras que en los nuestros hablamos de configuraciones neo-burocráticas en los modelos de gestión pública. Acerca de este atributo central de la profesionalización de la función pública para hacer verdadera gerencia pública, es preciso recalcar que ella se reclama en dos dimensiones:

- La objetiva: referida a las credenciales y procedimientos mediante los cuales se acreditan las calidades en términos de formación, experiencia y competencias laborales requeridos por los perfiles de los cargos, lo que además supone un proceso permanente de planeación de los recursos humanos, tanto en su cantidad como en su calidad para adecuarlos a los requerimientos de las distintas dependencias, con base en las necesidades cambiantes del servicio. Sin embargo, esta característica no alude a que todos los miembros de la organización tengan título profesional –como en algunos escenarios se ha querido entender–, sino que simplemente se trata de que cada uno según su oficio demuestre tener las competencias y las credenciales requeridas.
- La subjetiva: orientada a garantizar el uso de criterios técnicos y objetivos de actuación y decisión por parte de los responsables, para encarar con neutralidad afectiva las situaciones relacionadas con la prestación del servicio público; es decir, independientemente de la condición partidista, de género, raza, estrato socio-económico, religión, oficio o cualquiera otra condición que se imponga al solicitante, más allá de la del ciudadano con derechos, para atender o resolver asuntos de su competencia. Esta dimensión también se orienta a que, no sólo los servidores públicos sino también la propia organización, adquieran una serie de atributos y valores tales como la transparencia, honestidad, responsabilidad, adhesión a valores democráticos y defensa de una ética de lo público.

Bajo esta nueva arquitectura institucional derivada de la Gobernanza y dada la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión de lo público, los gobiernos locales en la actualidad enfrentan nuevos retos y por ende deben asumir nuevos roles. Tal como lo señala Varela (2014b), las tareas y competencias de los gobiernos locales en la actualidad van más allá de los formatos o restricciones legales y constitucionales, pues han sido transformadas de forma sustancial por las

dinámicas e impactos de la globalización y las interdependencias entre grandes áreas urbanas.

Como ya se mencionó, la primera funcionalidad sobresaliente ahora es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de governance, que puede darse en cuatro niveles. En primer lugar, se coordina la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. Como no hay competencias delimitadas (al menos en el caso colombiano y muchas otras partes de América Latina), el Estado nacional sigue haciendo políticas. La alta administración local, el alto management urbano, dedica una parte muy importante de su tiempo administrativo a la coordinación público-público. Básicamente, a las interrelaciones entre las agendas del gobierno local y de los temas distritales o metropolitanos, en conjunción o en interlocución, no exenta de conflictos, con el nivel subnacional territorial intermedio (en el caso colombiano, los departamentos; en otros países, las provincias, regiones autonómicas o Estados federativos).

Un segundo nivel de coordinación se da entre el gobierno local y los operadores empresariales públicos, en tanto que ahora las grandes empresas del Estado actúan bajo la lógica del privatismo organizacional; es decir, se desempeñan como empresas privadas, guiadas por el ánimo de la rentabilización y el lucro, y con un grado bastante alto de autonomía, respecto a la relación Principal – Agente (Ventriss, 2002; MacCarthaigh, 2011, citados por Varela, 2014b).

Por lo tanto, si las empresas públicas, bien sean de acciones, participación mixta o puramente estatales, tienen autonomía para hacer política pública local, los gobiernos locales, las secretarías y las agencias municipales tienen que dedicarle un tiempo significativo a coordinar estas políticas con los operadores empresariales públicos para tratar de hacer convergentes sus esfuerzos.

Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial y con grandes conglomerados, muchos de ellos de “clase mundial”, que juegan un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo. Estos ámbitos no son de competencia exclusiva de las secretarías de planeación, sino de los conglomerados y grupos de interés provenientes del sector privado que piensan la región en términos de su inserción en la competitividad global y regional.

Un último nivel lo constituye la coordinación de políticas con el llamado “tercer sector”, con Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles de distinto tipo que, bajo este esquema, ejecutan políticas públicas. Generalmente, actúan como contratistas corporativos del Estado, participan de convocatorias públicas, licitaciones de diverso tipo y concesiones, particularmente en campos que tienen que ver con la política social y con la dotación de numerosos bienes públicos. Adicionalmente, en la coordinación de políticas públicas, existe un trabajo largo y diferenciado según sectores, con organizaciones no gubernamentales, o con el sector no empresarial privado, que se expresa en términos de la sociedad civil, que contrata u opera bienes y servicios públicos. También se

presentan procesos de coordinación de políticas públicas con las propias dinámicas de organización ciudadana, particularmente, respondiendo a la interlocución participacionista, propia de las auto-organizaciones de distinto cariz, construidas en los territorios, en las comunidades, en las zonas marginadas y en las distintas esferas de la sociedad civil no empresarial.

Adicionalmente, han emergido otras funcionalidades y competencias de los gobiernos locales relacionadas con:

- Las privatizaciones y su gestión desde lo público-estatal: en estas delegaciones hacia las empresas, el sector privado, las ONG, etc., existe un fuerte trabajo que va más allá de la mera coordinación de acciones analizada en el punto anterior. En muchas grandes ciudades de Europa, Estados Unidos y América Latina se han desplegado sofisticados sistemas de evaluación y seguimiento desde el gobierno local, de los desempeños de los operadores, así como del seguimiento mediante baterías de indicadores de las metas, desafíos, y se construyen y gestionan mecanismos de ajustes y retroalimentación. Lamentablemente, este sistema de gestión de las concesiones y de regulación de los mercados que ofertan bienes públicos y servicios de distinto tipo es bastante limitado en el contexto colombiano.
- El mercadeo de ciudades: en los últimos 20 años se ha afianzado el mercadeo urbano con perspectivas nacionales, regionales y globales, denominado city-marketing que, a la manera de estrategias de segunda línea sobre la base de las políticas o apuestas de largo plazo de planes prospectivos de posicionamiento de las ciudades, configuran acciones de carácter específico y diferenciado en diversos campos de actuación, convergentes de lo público-estatal, con distintos niveles de gestión de las esferas privadas.
- En este sentido, por ejemplo, se viene presentando una competencia entre las grandes ciudades para ganar ser sedes de importantes eventos de interés mundial. Estos, por tanto, son eventos planeados y diseñados por organizaciones y organismos multilaterales en los que las ciudades compiten entre sí y deben ajustarse a las reglas discrecionales que estas fijan, y cumplir con las demandas que realizan en términos de adecuación y/o construcción de infraestructura, logística, seguridad, procesos de renovación urbana (en algunos casos), movilización y coordinación de actores, entre otros. Bajo estas condiciones, los gobiernos centrales y locales deben realizar mayores esfuerzos fiscales y de cabildeo político tanto para la asignación de la sede como para el desarrollo de las actividades en caso de ganarla. De los resultados de estos procesos depende en gran parte la mayor o menor visibilización mundial a nivel político, económico y empresarial de los países y sus territorios.

- Las acciones de configuración de plataformas e infraestructuras para la competitividad global: otro frente importante que consume bastante tiempo para los gobiernos locales, dependiente de los anteriores, son las políticas de renovación y reordenamiento urbano, y en general los programas y proyectos de reinversión de las ciudades a partir de la ejecución de planes parciales y sectoriales. Ello se enfoca tanto en revivir los tradicionales polígonos urbanos de los centros históricos, para darle una dimensión sostenible y, de otro lado, configurar acciones y respuestas de política pública al fenómeno de la metropolización.
- Participación social y construcción de legitimidad – ciudadanía y gobernanza local: se formula como un imperativo en la implementación de políticas, la puesta en escena de mecanismos de rendición de cuentas (*Accountability*), control social y participación ciudadana. En un espacio práctico, la participación en la ejecución de políticas ha conllevado a formas muy diversas de tercerización de programas sociales, en ONG y entidades de representación y agrupamiento de las comunidades de base.
- Los principios de cooperación entre los territorios, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil se fundamentan ahora en reglas de actuación al interior de organizaciones ad hoc y ex ante. La organización de las comunidades y de los grupos no se basa solo en el principio de adhesión (voluntad), sino también en el de reciprocidad (aceptación). Por ello, el mayor peso de la sociedad civil depende de su capacidad real de interlocución con los actores con mayor poder de decisión, destacándose entre ellos las administraciones públicas. Hoy es visible el alto grado de relacionamiento entre los gobiernos locales y la ciudadanía, incluyendo esquemas de atención de corte asistencialistas, extendidos a lo largo y ancho de América Latina (Varela, 2014b).
- La gestión internacional de la cooperación y la asociatividad regional y global: vale la pena subrayar la importante concentración de esfuerzos en los temas de cooperación internacional, por parte de las autoridades locales y de las burocracias especializadas, tanto públicas como privadas o en redes de asociación público-privadas para articularse a tendencias y procesos transnacionales. Otro tópico significativo ha sido la configuración de diversas redes de articulación y cooperación global entre los gobiernos locales; algunas de ellas, propias del multilateralismo regional y urbano, tales como las asociaciones con cierta formalidad de ciudades, hasta las formas complejas de redes de ciudades globales. Muchas de ellas, definen las apuestas prospectivas de carácter ambicioso, basadas en modelos de desarrollo sustentable. Estas redes han promovido nuevos temas en la agenda de las políticas locales, entre ellas, definir adecuadamente la arquitectura

de los poderes multiniveles, a diferencia del viejo modelo escalar o concéntrico de tipo burocrático.

### 1.1.2 Los gobiernos locales en el desarrollo social y económico

El control fiscal realizado por los organismos de control en Colombia, entre ellos las contralorías, de manera constante se encuentra cuestionado por diferentes actores, entre ellos, sectores de la dirigencia política, empresarial y sectores de organizaciones no gubernamentales y sociales. Este cuestionamiento se basa principalmente en las fallas del diseño institucional relacionadas con la forma de elección de los representantes de estas instituciones en sus diversos niveles (nacional, departamental distrital y municipal), en el entendido de que estos funcionarios son elegidos por las instituciones que controlan (presentándose, en muchos casos, conflicto de interés) y los recursos para su funcionamiento provienen de estas mismas instituciones.

Por otra parte, el ejercicio del control fiscal, tal como lo plantea el Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se ejerce en forma posterior y selectiva, lo cual limita la capacidad de acción preventiva frente al manejo de los recursos públicos y fomenta la discrecionalidad en el ejercicio del control. Esto sumado a que las entidades objeto de control superan a las contralorías en capacidad institucional y recursos financieros, técnicos y humanos.

Pese a estas anomalías, el ejercicio del control fiscal es fundamental para que las políticas públicas que se implementan en los territorios contribuyan significativamente al desarrollo y el bienestar de los grupos de interés (*stakeholders*). En este escenario resulta relevante indagar sobre el rol que cumplen la descentralización y los gobiernos de los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) como promotores del desarrollo social y económico de los territorios.

Para tal efecto, es importante evidenciar los elementos sustantivos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa ocurrido a partir de la década de 1980, en el que el municipio aparece como “un elemento cada vez más importante de la estructura político-administrativa de los países, como el centro de impulso de políticas económicas y sociales, y como órgano ejecutor o facilitador de procesos destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población” (Velásquez, 1995, p. 1). Por el contrario, los departamentos en la arquitectura institucional colombiana, aun no tienen claramente definido su rol frente al desarrollo, porque la Constitución Política de 1991 es eminentemente municipalista y deja en un limbo al nivel meso de gobierno (departamentos).

Estos fallos en la arquitectura institucional han conducido a que el modelo de departamento se encuentre en crisis, que se expresa en un débil desarrollo institucional y deterioro de la gobernabilidad (Instituto de Prospectiva, 2014). En tal



sentido, los gobiernos territoriales asumen la corresponsabilidad del desarrollo, entendido este como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local (Vázquez-Barquero, 1988, citado por Boisier, 2001).

Boisier complementa la anterior definición con los planteamientos de Cuervo (1998), quien establece la naturaleza ambivalente del desarrollo económico territorial, es decir, se trata de una respuesta residual desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; también puede verse como una oportunidad creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local y como ámbito de construcción de procesos de desarrollo. Estos elementos son recogidos por el nuevo pacto fundacional derivado de la Constitución Política de 1991, que fortalece el proceso de descentralización, modificando con ello las relaciones entre el gobierno central, las entidades territoriales y la ciudadanía, en el marco de un nuevo proceso de modernización del Estado.

De acuerdo con Velásquez (1995), esta modernización del Estado obedeció a dos factores fundamentales: en primer lugar, un cambio en el entorno mundial caracterizado por el impacto de la tercera revolución tecnológica en los procesos productivos; la pérdida relativa de soberanía de los Estados - nación y de su función como promotores del desarrollo económico y social; las crecientes demandas de la sociedad civil por mayor autonomía local y mayor participación en la toma de decisiones y finalmente, por la privatización y mercantilización de los bienes y servicios públicos.

El segundo tipo de factores tiene que ver con las condiciones sociopolíticas del país durante la década de 1980, cuando se presentaron diversas formas de protesta ciudadana como expresión del inconformismo existente por la incapacidad del Estado para responder eficientemente a las demandas sociales.

De hecho, estos mismos factores se encuentran desde el periodo del Frente Nacional (1958 - 1974) cuando este pacto político intentó resolver los problemas de la violencia sociopolítica que caracterizó el país en las décadas de 1950 y 1960. En este sentido, Varela (1999, p. 90) plantea que la (...) descentralización es en realidad no solo una manera de racionalizar la función pública, repartir y asignar responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales, sino que es vista como un antídoto para eliminar el recurrente fenómeno de la violencia atado, sin duda,



a las desigualdades sociales (la marginalidad y la exclusión entre clases y sectores sociales) y a las diferencias en el desarrollo de las regiones.

Este contexto condujo a un necesario proceso de descentralización con un fuerte énfasis en los mecanismos de participación ciudadana como elemento central de la democracia participativa, modificando con ello el régimen político local mediante un acercamiento entre la Nación y los entes territoriales, así como entre el Estado y los ciudadanos en algunos niveles políticos de decisión.

En términos administrativos, la descentralización demandó un nuevo modelo de gestión pública inspirado en los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión privada y de la autogestión de los bienes y servicios públicos por parte de la comunidad. En lo económico, el Estado siguió asumiendo las funciones de prestador de bienes y servicios y de ente regulador de la actividad económica, pero con una mayor participación del sector privado y del sector no gubernamental, y con el mercado como principal asignador de recursos. Una expresión de la nueva función del Estado es que los bienes y servicios públicos son asignados a través del subsidio a la demanda y no por medio del subsidio a la oferta como ocurría en el modelo de Estado empresarial vigente hasta la década de 1980.

Por lo tanto, con la descentralización se asignaron nuevas competencias y recursos a los entes territoriales como estrategia para fortalecer su capacidad de promoción del desarrollo y el bienestar. Antes de la Constitución de 1991, la Nación planificaba y definía los programas y proyectos a ejecutar en los territorios, convirtiéndose en el principal agente del desarrollo a través de la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura. En la actualidad, el municipio como las demás entidades territoriales (gobernaciones y distritos), tienen derecho a elegir sus autoridades (elección popular de alcaldes y gobernadores), a ejercer unas competencias, a administrar tributos y recursos y a participar de las rentas nacionales (ESAP y Universidad de Georgetown, 2005).

Las nuevas competencias se reglamentaron en el Estatuto de Descentralización (Decretos 77 a 81 de 1987) y las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990 y 60 de 1993 y están relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de planteles escolares, instalaciones deportivas y centros de atención primaria en salud; dirección del sistema local de salud; asistencia técnica agropecuaria y ejecución de programas de desarrollo rural integrado; adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; cofinanciación de programas de vivienda de interés social; construcción y conservación de redes viales municipales; regulación del transporte urbano; prestación de los servicios públicos domiciliarios; seguridad ciudadana y atención a grupos vulnerables a la población (Velásquez, 1995).

Para garantizar el buen desempeño de los municipios en estas competencias, se implementaron medidas de fortalecimiento fiscal tanto de los ingresos propios como de las transferencias del gobierno central a través de las Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 60 de 1993 y 715 de 2001.

Estos recursos son asignados de manera diferente según la categoría del municipio, es por ello que desde el ámbito nacional se establecen unos criterios de distribución y destinación de los recursos, lo que implicó, por una parte, una pérdida de autonomía de los municipios que ya no cuentan con el 20% de recursos para libre destinación y, por otra, un retroceso en el proceso de descentralización, ya que concentra las competencias de los municipios de categoría 4, 5 y 6 en ejecutar, principalmente, los recursos asignados mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) a las políticas públicas sociales que provienen del gobierno central.

Lo anterior, está relacionado con las limitaciones propias del proceso de descentralización en la medida en que evalúa el desempeño de todos los municipios con los mismos criterios técnicos de eficiencia y eficacia, independientemente de las diferencias de sus condiciones económicas, fiscales e institucionales.

Un ejemplo de estas diferencias es el deficiente desarrollo institucional de los entes locales, especialmente los más pequeños, que se expresa, por una parte, en su poca capacidad de gestión, relacionada con la profesionalización de la burocracia pública y la no incorporación del ejercicio de la planificación, para asumir eficientemente las nuevas responsabilidades y, por otra, en la corrupción y el clientelismo que aún caracteriza la administración de lo público en Colombia.

Otro elemento que ha limitado la descentralización son las tensiones entre el diseño institucional propio de un Estado Social de Derecho y el modelo económico de corte neoliberal. De ahí, que uno de los principales problemas que se evidenciaron del impacto de la descentralización tiene que ver con el ostensible incremento de las demandas sociales garantizadas en la nueva Constitución Política que no alcanzan a ser compensadas con los recursos fiscales propios y transferidos con que cuentan los entes territoriales.

### **1.1.3 Nuevos roles de los gobiernos territoriales como promotores del desarrollo en el marco de la globalización**

Las transformaciones que ha sufrido la implementación de políticas públicas a cargo de los gobiernos locales son producidas, principalmente, por los cambios en los paradigmas de gobernabilidad de los territorios y las ciudades. Es así que desde hace varias décadas, las funciones de los gobiernos locales transitan desde una perspectiva de oferta de servicios y un amplio campo de cobertura por parte de las burocracias públicas, en condiciones de monopolio y asignación no mercantil de bienes públicos y sociales, hacia un esquema abierto y diversificado por

procesos de liberalización e internacionalización de la economía, con procesos de privatización y desmonopolización. Estos cambios en la geopolítica en los últimos 40 años han transformado en forma sustancial las tradicionales funciones o competencias a cargo de los gobiernos locales.

El papel de los gobiernos locales como promotores y ejecutores del desarrollo en los territorios, desde una visión clásica, se basó en diferenciar las competencias del nivel central (en régimen políticos federativos o países con arquitecturas institucionales centralizadas de tipo unitario). En ambos modelos de Estado, el asunto principal fue la delimitación de competencias a cargo de los gobiernos locales, desde una perspectiva subordinada o en ámbitos concurrentes, precisando cuáles serían las funciones propias para los gobiernos locales.

El cambio más fuerte que se ha producido con la globalización y la liberalización de los mercados, en una escala planetaria, ha sido la reemergencia del poder político de los gobiernos y las autoridades subnacionales. Esto ha transformado la forma política de subordinación que caracterizó a los territorios o regiones, frente al nivel central del Estado en el capitalismo clásico de corte industrialista. Con las reformas neoliberales, los Estados - Nación se han debilitado, cediendo espacio a formas de regulación transnacionales, multilaterales y de los mercados.

#### **1.1.4 ¿Qué funciones cumplen los gobiernos territoriales en la implementación de políticas públicas?**

Las tareas y competencias de los gobiernos locales, en la actualidad, trascienden las restricciones legales y constitucionales, ya que han sido transformadas por los impactos de la globalización, la interdependencia e interconectividad entre los países, regiones, sectores productivos, empresas e individuos. La primera función sobresaliente es la de coordinación de políticas públicas con dinámicas de governance en el marco del capitalismo por proyectos (Bolstanski y Chiapello, 2002). La segunda función es la coordinación de actores en la operación de las políticas públicas, dejando de ser el gran ejecutor por medio de las burocracias gubernamentales (personal de carrera administrativa).

¿Qué coordinan? En primer lugar, la relación entre diversos niveles de lo público-estatal. En otras palabras, las relaciones entre el gobierno nacional y las administraciones subnacionales. Dichas relaciones no están exentas de conflictos interinstitucionales e interorganizacionales que dificultan los procesos de implementación de políticas (planes, programas o proyectos). Igualmente, un segundo nivel importante de la coordinación de políticas se debe realizar con los operadores empresariales públicos. Un tercer nivel de coordinación se construye con el sector empresarial que juega un papel importante en la formulación de planes estratégicos de desarrollo, ya que se piensan los territorios articulados a lógicas de competitividad global y regional. Un cuarto nivel de coordinación de políticas

debe realizarse con el “tercer sector” (público no estatal) que son actores relevantes en los procesos de implementación de políticas públicas.

La implementación del modelo de gestión de la Nueva Gerencia Pública (NGP) por parte de los gobiernos territoriales, que instrumentaliza las políticas derivadas de los programas de ajuste estructural en la administración pública, se ha concretado en procesos de desmantelamiento parcial del rol de las burocracias gubernamentales, cuestionando la presupuestación inercial proveniente del gobierno en sus diferentes niveles hacia las instituciones gubernamentales.

Parte de estas funciones en la actualidad son externalizadas para su operación a actores privados o delegadas al tercer sector. Igualmente, este modelo implica trasplantar la racionalidad instrumental con que operan las organizaciones del sector privado al sector público. Este debe ser gestionado con los principios de eficiencia, eficacia y economía. Asimismo, se evalúa la gestión de lo público con un conjunto de indicadores que estandarizan los procesos, desconociendo de paso las particularidades socioeconómicas e institucionales de los territorios.

Este modelo también reevalúa los métodos de profesionalización de la gestión pública, todo ello permeado transversalmente por la implementación y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en función de hacer más eficientes y transparentes los procesos, acercando al ciudadano a la administración pública (*e-government*).

Respecto a la participación ciudadana y la construcción de legitimidad en las políticas públicas, en el modelo de la NGP los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) de los funcionarios públicos a la ciudadanía son un imperativo categórico para el logro de la legitimidad de los gobiernos y las políticas que ejecutan. Igualmente, la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, formulación y evaluación de políticas públicas de abajo – arriba (*bottom-up*) es una condición cada vez más necesaria tanto para el buen diseño de las políticas, como para la consecución de legitimidad que se requiere por parte de los diferentes grupos de interés para la implementación y buen desarrollo de las mismas. Sumado a ello, las comunidades son las que conocen de primera mano los problemas que las aquejan y que deben ser objeto de política pública por parte de las autoridades gubernamentales.

Finalmente, se encuentra la cooperación internacional. Otra función de los entes territoriales y sus aparatos de gobierno se relaciona con la gestión de recursos y asistencia técnica de países, regiones u organizaciones internacionales que posibiliten procesos de transferencia de políticas públicas, modelos de gestión y prácticas de buen gobierno, que permitan aprendizajes organizacionales e institucionales para la institucionalidad pública local.

### 1.1.5 Las políticas públicas y el desarrollo territorial

La política pública como subcampo disciplinar adscrito a la ciencia política, adquiere relevancia teórica y empírica en el Estado de Bienestar por el sustancial incremento de las obligaciones constitucionales frente a los ciudadanos, fundamentado en el Estado Social de Derecho. En esta concepción de Estado, el ordenamiento jurídico lo obliga a garantizarle a los ciudadanos no solo los derechos de primera generación (derecho a la vida, la libertad, la propiedad y los derechos políticos y civiles) sino también los derechos de segunda (económicos, sociales y culturales), tercera (ambientales) y cuarta generación (bioéticos) que son demandados ya no por individuos sino por colectividades. Bajo este modelo, el Estado se convierte en el motor del desarrollo económico y social a través de su papel en el diseño e implementación de políticas públicas.

Esta nueva concepción de Estado se implementó como consecuencia de la crisis del capitalismo de 1929 que se expresó en altos índices de desempleo e inflación, así como en un crecimiento económico negativo en los países industrializados. A esto se suma la extensa destrucción de la infraestructura física y la pérdida de capital humano que sufrió Europa por las dos guerras mundiales y que significó el diseño del Plan Marshall, financiado por Estados Unidos para la reconstrucción de la infraestructura económica y física de los estados europeos.

El periodo 1945 – 1975 se caracterizó por un importante crecimiento económico y por el incremento de la productividad del trabajo y del bienestar material de la población de los países industrializados, como resultado de un proceso de reconfiguración de la teoría económica con el Keynesianismo y la organización del trabajo con el Fordismo-Taylorismo.

En este escenario se produjo un pacto de cooperación entre los sindicatos, los empresarios y el Estado para que se incrementara la productividad y que esto representara beneficios colectivos a través de mejoras en las condiciones laborales y salariales, así como la implementación de políticas sociales que complementaran el bienestar de los trabajadores. En este modelo, el Estado tiene la responsabilidad de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas.

El Estado de Bienestar entra en crisis hacia mediados de la década de 1970, entre otros factores, por los intentos de Estados Unidos por frenar la gran ola inflacionaria de comienzos de la década de 1970; la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del petróleo y la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no exportar más petróleo a las naciones que habían apoyado a Israel durante la guerra Árabe-Israelí. A partir de esta crisis se empezaron a evidenciar cambios en la organización del trabajo, los hábitos del consumidor, las configuraciones geográficas y geopolíticas, los poderes y prácticas estatales, entre otros. Las causas de esta crisis del capitalismo son explicadas, desde otras perspectivas no liberales,

a partir de factores endógenos asociados con la tendencia decreciente de la tasa de ganancia.

Con la crisis del fordismo se inició una transición hacia lo que algunos autores denominan posfordismo, cuyas características principales serían la introducción de nuevas tecnologías de información; el énfasis en los tipos de consumidor (segmentación de los mercados), en contraste con el previo énfasis en las clases sociales; la intensificación de la economía de servicios y el incremento de los trabajadores de ‘cuello blanco’; así como la globalización de los mercados financieros (Jessop, 1999).

A esto corresponde la desregulación de diversas áreas en las que el Estado intervenía y profundos cambios en la organización industrial, por lo menos en los polos más desarrollados del capitalismo. El Estado dejó de ser intervencionista para asumir un papel de regular las actividades económicas y sociales donde se privilegia la inversión privada como motor del desarrollo económico y social. Esto significa que independientemente de la perspectiva de análisis, la evidencia histórica indica que en todo periodo de crisis del capitalismo es necesaria una reconfiguración del Estado y de la teoría económica, así como de la organización del trabajo y del ordenamiento jurídico institucional.

En este nuevo diseño institucional intervienen diversos actores (públicos, privados, no gubernamentales) en el ciclo de la política pública, entendida esta como (...) un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002).

Esta definición supone que existen tensiones entre la sociedad civil y el Estado porque los diferentes grupos de interés y de presión demandan que el Estado resuelva situaciones socialmente problemáticas. Dichos grupos son heterogéneos y tienen diferentes grados de poder y, por tanto, capacidades diferentes para incluir tales situaciones problemáticas en la agenda pública y posteriormente en la agenda gubernamental. En la definición, también resulta evidente que hay un doble objetivo en la política pública; en primer lugar, orientar el comportamiento de los ciudadanos para lograr la cohesión social y en segundo lugar modificar la situación problemática, es decir, no necesariamente hay una intención de resolverla. Se privilegia, entonces, un enfoque incrementalista de la política pública.

Esta definición, es acorde con los principios de la democracia participativa, donde el ciudadano, por medio de la participación directa, tiene el poder de intervenir en cualquiera de las fases del ciclo de la política pública. En este sentido, el desarrollo de las políticas públicas no es potestad exclusiva del Estado sino que intervienen diferentes actores públicos, privados y no gubernamentales que “... buscan dar sostenibilidad, coherencia, integralidad y legitimidad a las actuacio-

nes del Estado, en un contexto donde el todopoderoso Estado de Bienestar -ámbito histórico en el cual surge el discurso de políticas públicas- es reemplazado por otras formas de organización política e intervención ciudadana en las decisiones sobre bienes colectivos” (Boussaguet y otros, 2009, p. 16).

El desarrollo de una política pública implica un proceso de identificación de la situación socialmente problemática, a partir del enfoque de un actor independiente. En este sentido, para el desarrollo de una política pública es imprescindible la intervención de los mediadores (partidos políticos, movimientos sociales, burocracia gubernamental, gremios de la producción, medios de comunicación, asociaciones civiles, etc.), entendidos como los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas, quienes logran decodificar la percepción del problema por parte de los actores involucrados y recodificarlo en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad a partir de normas y criterios de intervención políticos (Jobert y Muller, 1987, citado en Surel, 2008).

En este sentido, “los mediadores están en el origen ‘de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas’. De la percepción que tengan los mediadores de una situación socialmente problemática se definen sus causas y consecuencias; de lo cual a su vez depende en gran parte la manera de abordar el problema por parte del Estado y los demás actores privados y no gubernamentales que intervienen en el ciclo de la política pública” (Varela, 2009, p. 9).

La discusión sobre una situación problemática y su modificación o solución requieren ser abordadas por el poder legislativo en las sociedades democráticas. Esto significa que una política pública necesariamente debe estar materializada en la ley, es decir, debe estar inscrita en el marco de las reglas de juego institucionales vigentes, las cuales solo se podrían modificar a través de los mecanismos que ofrece la democracia, que en este caso sería el poder legislativo.

En este sentido, los entes territoriales tienen un poder limitado en el diseño de la política pública, ya que su función es principalmente desarrollar y reconfigurar en los respectivos territorios la política pública que procede del nivel central. Esto nos permite diferenciar dos grandes tipologías de política pública; en primer lugar, las políticas sectoriales que corresponden a las que “implican un rango de decisión de tipo nacional que cubija a toda la sociedad en un campo de intereses de formulación, diseño e implementación de política determinado. Son ejemplos de política sectorial la política de salud (Ley 100 de 1993), la política de educación básica (Ley 115 de 1994) y la política de educación superior (Ley 30 de 1992)” (Varela, 2005, p. 61).

Por su parte, las políticas públicas territoriales “aunque son diseñadas por una instancia del poder central, adicionalmente son desarrolladas y concretadas en los niveles departamental y local. Su radio de acción atraviesa muchos elementos sectoriales precisándolos, moldeándolos y en últimas determinándolos en su apli-



cación real” (Varela, 2005, p. 62). Este nivel de transversalidad hace necesario que las políticas públicas territoriales tengan un mayor grado de complejidad para su implementación y análisis porque en ellas converge una gran diversidad de temas sectoriales y de actores organizacionales e institucionales

En el actual modelo de desarrollo económico y de gestión pública, donde intervienen diversidad de actores en la financiación, implementación y evaluación (antes, durante y después) de los planes, programas y proyectos que constituyen una política pública, la coordinación de las acciones de cada actor se convierte en un elemento central para el buen desempeño de la política pública.

Por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007, p. 2). Los problemas de coordinación que se evidencian en el desarrollo actual de las políticas públicas tienen como trasfondo la ausencia de unos consensos mínimos entre los actores sobre los elementos básicos para lograr el desarrollo que permitan focalizar los recursos y los esfuerzos institucionales. De la misma manera, el actual diseño institucional asigna las mismas funciones a actores con diferentes capacidades, fomentando con ello ineficiencia en la asignación de los recursos públicos; dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera; y pérdida de credibilidad de la ciudadanía hacia el Estado.

Para lograr una mínima coordinación entre los diferentes niveles y agencias del Estado, es necesaria la transferencia de información clave que permita sincronizar las acciones de estos agentes (públicos, privados y no gubernamentales) para responder oportunamente a las demandas ciudadanas, mediante las políticas públicas. La coordinación no solo debe ser de carácter técnico sino también político, la cual se expresa principalmente en la construcción de planes y programas que logren integrar las decisiones y acciones de los diferentes agentes para construir una visión conjunta estratégica y de largo plazo (Varela, 2009).

La coordinación entre los niveles y agencias del Estado para el desarrollo de una política pública es aún más compleja si se tiene en cuenta que siempre existe un proceso de transferencia de políticas ya sea desde el ámbito internacional (entre países) y transnacional (organismos multilaterales) hacia los Estados, los entes territoriales y las organizaciones o desde el Estado central hacia los entes territoriales.

La transferencia de políticas implica siempre una intencionalidad, implícita o explícita, de orientar la acción de los agentes, lo cual requiere un proceso de reconfiguración que garantice su adaptación y aplicabilidad en los diferentes contextos. Es en la fase de implementación de una política pública donde los agentes tienen mayor posibilidad de reconfigurarla a través de su campo de acción y su capital cultural, social y político que determinan, en últimas, el enfoque desde el que se aborda y resuelve un problema.



Finalmente, la política pública es la que articula la relación entre la sociedad y el Estado a través de las demandas sociales y las respuestas institucionales, entendidas las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social y económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993).

En este sentido, adquiere importancia el concepto de gobernabilidad porque está directamente relacionado con el grado de desarrollo institucional que alcanza una sociedad. Gobernabilidad hace referencia a la capacidad que tiene el Estado, en sus diferentes niveles, de satisfacer demandas ciudadanas y corporativas. Los gobiernos locales se desempeñan, principalmente, como operadores de las políticas públicas, dado el grado de centralización de muchas políticas y el incipiente desarrollo institucional que limitan la capacidad de reconfiguración de las mismas, asumiendo por ello prácticas isomórficas (Powell & Dimaggio, 1999).

### **1.1.6 La evaluación en las políticas públicas**

La evaluación en las políticas públicas es un proceso sistémico (observación, análisis e interpretación de datos) orientado a la generación de nuevo conocimiento sobre una intervención pública, que haya tomado la forma de una norma, programa, plan o proyecto, para lograr un juicio de valor objetivo, respecto al impacto de los cursos de acción. De acuerdo con Salazar Vargas (2009, p. 24), de manera general se puede entender por evaluación la “(...) actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados, para confrontar la validez de un determinado proceso”.

El objetivo de la evaluación de políticas públicas es que se genere un insumo útil para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, gerentes públicos o privados y ciudadanía en general. Igualmente, la evaluación ex - post contribuye a que las organizaciones e instituciones aprendan de las experiencias y puedan desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan un mejor diseño de cursos de acción y una mejor asignación de los recursos. Esto está en consonancia con el ejercicio de control fiscal que realizan las contralorías, en el entendido de que su función se focaliza en el control de los gastos que realizan las instituciones y organizaciones que manejen recursos públicos.

Weiss (1992) considera que la evaluación se enfoca no solo en los resultados, sino que también estudia los procesos. De todas formas, la evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el fin de toda política pública debería ser la

resolución de un problema social, definido este como un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada.

El proceso de evaluación de políticas se encuentra mediado por marcos teóricos, estructura de valores (ideologías, modelos mentales, entre otros) y relaciones de poder, por lo cual no siempre es objetivo porque responde a un juego de intereses. No obstante, hay un creciente número de modelos econométricos, estadísticos y computacionales que permiten avanzar científicamente en la evaluación de políticas.

Finalmente, es importante mencionar que en esta fase del ciclo de las políticas es en el que más avances se han logrado en términos teóricos y empíricos, ya que en la actualidad en la mayoría de planes, programas o proyectos, se realizan evaluaciones ex-ante que permiten determinar la tasa de retorno de la inversión, así como los impactos ambientales y la generación de empleo e ingresos de dichos cursos de acción.

### **1.1.7 Funciones de la evaluación de políticas públicas**

El objetivo principal de evaluar los “cursos de acción” del Estado es proporcionar información oportuna y confiable acerca del impacto o desempeño de las políticas públicas, permitiendo con ello identificar las divergencias entre el desempeño de las políticas y el objetivo esperado, para contribuir de esta manera a las soluciones de situaciones socialmente problemáticas que se han convertido en elementos sustanciales de la agenda pública.

De igual forma, entre las etapas del ciclo de la política pública, no siempre lo que se diseña, se implementa y por ende se evalúa, ya que en cualquiera de estas fases intervienen diferentes actores que tienen preferencias, racionalidades e intereses divergentes, sumado a los problemas relacionados con la coordinación de actores y políticas, así como los “ruidos” que se presentan en los flujos de comunicación, que distorsionan la información, afectando la toma de decisiones.

Weiss (1992) divide las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional. Respecto al primero, en la bibliografía académica existen diferentes teorías, enfoques y metodologías que aportan al análisis del proceso de toma de decisiones. En este sentido, uno de los enfoques más destacados es el de Herbert Simon (1997), quien realiza un aporte significativo a la teoría organizacional, ya que para la década de 1940 en la que publica su célebre libro “El comportamiento administrativo” es el primer teórico, proveniente de la economía, que indaga sobre el proceso de toma de decisiones por parte de los cuadros administrativos en un mundo práctico mediado por la incertidumbre. Para ello construye un modelo fundamentado en la racionalidad limitada, cuyos supuestos básicos cuestionan el criterio de racionalidad absoluta dominante en la teoría económica. Este autor retoma los aportes de la psicología

social sobre las limitaciones de los mecanismos humanos en la toma de decisiones.

La combinación de estos dos enfoques teóricos hace que la propuesta de Simon tenga un alto grado de pragmatismo. Sus postulados principales se resumen a continuación: asume el individualismo metodológico; reconoce que en la interacción social existen estructuras que condicionan la toma de decisiones, lo que significa que se tienen en cuenta las decisiones anteriores que se toman en las organizaciones y que siempre están mediadas por la incertidumbre; igualmente reconoce que existe información asimétrica (costos de transacción) y que el individuo no posee todo el conocimiento ni el tiempo para procesar la información disponible.

Este autor también plantea que en la sociedad y en las organizaciones es fundamental la cooperación, ya que la actividad administrativa es grupal y, por lo tanto, la organización quita al individuo una parte de su autoría decisoria y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones. Bajo este enfoque, las decisiones no son óptimas sino razonables o satisfactorias, de tal forma que se construyen dos tipologías de decisiones: programadas y no programadas (Delgado Moreno, 2010).

Por otra parte, de acuerdo con Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) y Salazar Vargas (2009), los principales criterios para evaluar las políticas públicas son:

- 1. Efectividad, que analiza si los impactos se producen de la manera prevista por los programas de actuación político-administrativa (PPA), los planes de acción, los outputs producidos.
- 2. Eficacia, que se relaciona con los *outcomes* observables con los objetivos planteados, es decir ¿Ha sucedido lo que se había planificado?
- 3. Eficiencia en la asignación de recursos, que permite comparar los outputs con los recursos invertidos: ¿Se ha hecho todo de la mejor manera posible? Además de estos criterios que se concentran en los efectos de la política pública, durante la evaluación se puede proceder a un análisis de la pertinencia de los cursos de acción – relación entre los objetivos de los PPA y el problema político a resolver- y de la eficiencia productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales –relación entre los outputs y los recursos destinados a un programa.
- 4. Equidad en la asignación de los recursos y distribución de los beneficios. La equidad es un principio fundamental del Estado Social de Derecho en los regímenes democráticos, que se materializa en gran parte por medio de las políticas públicas sociales. Concretamente, con las políticas compensatorias que tienen como principio aplicar criterios redistributivos, se reconocen los desajustes generados por decisiones políticas previas y se

corrigen las fallas del mercado como macro-institución que en el capitalismo asigna los recursos disponibles en la sociedad y distribuye las cargas y beneficios de la cooperación social (Rawls, 2006; Sen, 2010)

- 5. Costos y satisfacción real de los beneficiarios: la implementación de los cursos de acción requiere que los gobiernos tengan capacidad fiscal y voluntad política. No obstante, bajo la lógica de la racionalidad limitada, cuantificar los costos y beneficios de una política pública es un ejercicio que enfrenta serias limitaciones, en tanto que a pesar de los grandes avances de metodologías cuantitativas a las cuales se puede recurrir, es prácticamente imposible identificar la totalidad de los efectos o impactos que una política puede generar en el conjunto de la sociedad.

### 1.1.8 Clases de evaluación en las políticas públicas

Según Salazar Vargas (2009), existen por lo menos las siguientes seis formas de evaluar políticas públicas: 1. Los medios. 2. Los resultados. 3. La eficiencia. 4. El impacto. 5. Las satisfacciones de los usuarios y 6. La evaluación participativa. La primera, evaluación de medios, confronta los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Ello implica la formulación de los objetivos y la determinación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio determinado. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos contra resultados) permite establecer la forma más simple para evaluar una política pública.

La segunda clase de evaluación, de resultados, tiende a ser la más utilizada por las instituciones al término de cada vigencia, ya que permite hacer un contraste entre lo que se programó y lo que se ejecutó (objetivos versus realizaciones), tanto a nivel presupuestal como en lo que respecta a la toma de decisiones. Por su parte, la tercera clase de evaluación, de eficiencia, permite identificar el costo de la consecución de unos resultados determinados, por medio del contraste entre los objetivos de la política con las acciones emprendidas que fueron necesarias para obtener esos objetivos. Esta clase de evaluación tiene un componente cualitativo mayor que las demás. Y la evaluación de impacto permite establecer los cambios que produce la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

La evaluación de satisfacción es un intento más reciente de evaluación de políticas. Con ella se busca observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas, con lo cual reconoce la subjetividad relacionada con las diferencias de carácter cultural, social, geográfica, tecnológica e incluso ecológica. Finalmente, está la evaluación

participativa que busca romper con el esquema en el que son unos “expertos” quienes a puerta cerrada o desde su escritorio, adelantan la evaluación de una política pública. Por ende, esta clase de evaluación busca combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

- Los expertos externos: como el punto de vista no comprometido.
- La administración pública: como el punto de vista comprometido (aquellos que por haber ejecutado la política, tienen también el derecho a decir qué pasó en la cotidianidad de los problemas de flujo de fondos, de manejo de personal, de recursos, etc.), y
- Los usuarios: como el punto de vista de los afectados (quienes realmente reciben los beneficios o los perjuicios de la política pública).

En la actualidad, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de políticas públicas incorporen al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es, sin duda, un elemento importante, no tanto porque ninguna de estas por sí sola sea o no la correcta, sino porque tanto la visión de los usuarios, como la de la administración, o la de los expertos, es individualmente sesgada y al poner las tres en relación, se incrementa la posibilidad de obtener una mejor representación de la realidad que se busca comprender.

Finalmente, existen unos enfoques para la evaluación de las políticas públicas. Eric Monnier, citado por Salazar Vargas (2009), describe cinco grandes enfoques para la evaluación de políticas públicas, que dan muestra de la pluralidad de opciones desarrolladas por los evaluadores, debido a la complejidad de su objeto de trabajo:

- a. El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta ¿En qué medida el programa ha producido los efectos esperados? Este enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos formulados con claridad y bien jerarquizados, pertenecen –en la mayoría de los casos– al mito de la decisión puramente racional o de racionalidad absoluta.
- b. Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, en el que la cuestión es identificar si estos medios han sido desplegados de manera óptima. Este enfoque tiende a ser más operacional y las intenciones de los autores–actores del programa quedan en el centro del proceso de evaluación.
- c. Es así como algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación, de manera que se puedan concentrar en el estudio de los

efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. El problema es ¿Cómo apreciar los resultados? Este interrogante se busca resolver mediante la intervención de las “necesidades fundamentales” de la población.

- d. En el enfoque de los procesos, lo que se trata es de poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y –de manera general– todo eso hace que la puesta en marcha de la política pública se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influida por el análisis del sistema, la puesta en marcha de este enfoque es bastante compleja, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- e. Un último enfoque rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer hacer de la evaluación “un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales”. En este caso, el conjunto de los decisores y de los usuarios, así como su sistema de valores, “se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación y sus objetivos, evolucionando también a medida de su desarrollo” (E. Monnier, 2002, p. 106.). Complementa este aspecto el profesor Müller (2002), al aseverar que el enfoque pluralista toma mucho más en cuenta los límites de las teorías de la decisión: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, incluidos los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores, incertidumbre en cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisional, incertidumbre en cuanto a las fronteras mismas del sistema de decisión.

Este enfoque tiene otro aspecto atractivo: permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert y Phillipe Warin proponen evaluar las políticas públicas “desde abajo”: “Si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿Acaso, no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de a quienes están destinadas?”. Salazar Vargas, (2009) señala que el único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la que, a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política, no necesariamente se les asigna un peso determinante. Atractiva a priori, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores, que no tienen ningún interés en el proceso.

## 1.2 NORMATIVIDAD, OBJETIVOS Y FINES DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Conforme a la propuesta de gobierno expresada por el presidente Juan Manuel Santos Calderón en su plan de desarrollo 2010-2014, la vivienda se constituye en una de las cinco denominadas *locomotoras*, que se encargarán de dinamizar la economía colombiana, a la par de las restantes cuatro: sector minero energético, infraestructura de transporte y comunicaciones, sector agropecuario y nuevos sectores basados en la innovación.

En función de lo anterior, el gobierno central se propone liderar unas nuevas y sostenidas relaciones nación-territorios a fin de potenciar los impactos esperados por las acciones públicas, que no pueden ser ajenas a las Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- de la población hacia las que se orienten los recursos del presupuesto nacional.

En ese sentido, es necesario empezar por destacar los siguientes aspectos preliminares en cuanto a la política de vivienda, que se centrará en generar viviendas más dignas para los colombianos más pobres y, por consiguiente, incidir en la generación de empleo.

### 1.2.1 Lineamientos constitucionales

Los jefes de Estado y de gobierno del mundo, incluido Colombia, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000) firmaron la Declaración del Milenio. En ella asumieron compromisos en materia de paz y seguridad, derechos humanos, protección del entorno y atención especial a la pobreza. Con base en esa Declaración, se concertaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, que incluyen ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores que deben ser cumplidos en el 2015.

El objetivo No. 1 establece: **erradicar la pobreza extrema y el hambre**.

La pobreza se define como una situación que afecta la calidad de vida de las personas y las familias, que recorta sus posibilidades en la salud, en el empleo, en acceso a educación, crédito, vivienda y activos y por supuesto también de obtener ingreso para llevar una vida digna (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, s.f.).

En Colombia, Estado social de derecho, la Constitución Política de 1991 establece en su art. 51 que: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*; con ello se determina que tener vivienda digna es un derecho constitucional que tiene relación directa con la dignidad humana de todo colombiano.

Se considera *vivienda digna* aquella que cumple con condiciones mínimas, acordes con el grado de adelantos de la humanidad y de la sociedad, que permitan comodidad, seguridad, durabilidad, satisfacción de las necesidades esenciales y una mejor calidad de vida en general (Universidad del Rosario, 2007). Dado lo anterior, los departamentos y municipios deberán fijar las condiciones para hacer efectivo este derecho.

De otra parte, el inciso segundo del artículo 32 de la ley 152 de 1994 establece: *“Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia.”*

El Gobierno Nacional para dar cumplimiento a la política pública de vivienda estableció en el Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014 “Prosperidad para Todos”, reglamentado mediante la ley 1450 de Junio 16 de 2011 en concordancia con el cumplimiento de las Objetivos del Milenio, en su Capítulo III: *Crecimiento Sostenible y competitividad*, un componente llamado *Vivienda y Ciudades Amables* con el área temática *Vivienda y Generación de Suelo*.

El cumplimiento de metas respecto a este capítulo es ejecutado por el *Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio*, específicamente el *Viceministerio de Vivienda* a través de los siguientes programas:

- 100 mil viviendas gratis.
- Vivienda de Interés prioritario para Ahorradores (VIPA) o Vivienda Salario Mínimo.
- Subsidio a la tasa de interés.

La política pública de vivienda en todo el territorio nacional se deberá cumplir bajo el lineamiento de las disposiciones anteriormente mencionadas.

## 1.3 MARCO CONCEPTUAL

### 1.3.1 Política de vivienda

La política pública, desde cierto punto de vista, constituye en sí misma una actividad por medio de la cual la sociedad reflexiona y cuestiona la validez de sus instituciones y, por ende, sus normas y comportamientos. Tal cuestionamiento se suscita en la medida o nivel de empoderamiento de los diferentes actores sociales, de manera que a través del diseño y formulación de una política pública se puedan apropiar de la capacidad para cambiar aquellas situaciones consideradas socialmente problemáticas.



El sistema bajo el cual se implementan las políticas públicas varía de un país a otro. En las sociedades democráticas, la discusión sobre una situación problemática y su modificación o solución requieren ser abordadas por el poder legislativo, esto indica que una política pública necesariamente debe ser materializada en la ley. Para el caso de la política de vivienda, para el año de 1999 se expidió la Ley Marco de Vivienda (Ley 546 de 1999), por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los que debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinados a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda, entre otras disposiciones.

La ley 546 de 1999 es también la respuesta legislativa para esa época, por cuanto el sector vivienda se vio seriamente afectado debido a la crisis generada por su sistema de financiación vigente desde el año de 1.972-UPAC- al ser creado por el entonces presidente Misael Pastrana Borrero mediante el decreto 667. La referida Ley desmonta el célebremente recordado “sistema UPAC” (Unidad de Poder Adquisitivo Constante) y en su defecto, le da surgimiento al nuevo mecanismo de financiación de la UVR- Unidad de Valor Real- y los beneficios tributarios a las cuentas AFC- Ahorro para el fomento a la construcción- con lo cual se pretendía brindar una posibilidad de financiación a aquellos que carecían de una unidad habitacional y fomentar el ahorro a través del incentivo tributario de las cuentas AFC.

Mediante la Ley 1573 de 2012, por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, en su Art. 2, se fijan los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda, así:

Las entidades públicas del orden nacional y territorial deberán:

- a) Promover mecanismos para estimular la construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario;
- b) Promover ante las autoridades correspondientes, la expedición de los permisos, licencias y autorizaciones respectivas, agilizando los trámites y procedimientos;
- c) Establecer el otorgamiento de estímulos para la ejecución de proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario;
- d) Aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario;
- e) Adelantar las acciones necesarias para identificar y habilitar terrenos para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario;

- f) Estimular la construcción de Proyectos de Vivienda de Interés Social y de Vivienda de Interés Prioritario en las zonas de fronteras, mediante acuerdos de cooperación internacional.
- g) Promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana, que busque salvaguardar los derechos fundamentales de los miembros del grupo familiar y en particular de los más vulnerables y que procure preservar los derechos de los niños, estimulando el diseño y ejecución de proyectos que preserven su intimidad, su privacidad y el libre y sano desarrollo de su personalidad.
- h) Promover la construcción de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario en el desarrollo de proyectos de renovación urbana.
- i) Promover mecanismos de generación de ingresos para la población beneficiada con el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

Los lineamientos o normas para el cumplimiento de la política pública de vivienda tienen su origen en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)<sup>1</sup>.

El Gobierno Nacional desde el año 2004 ha emitido un conjunto de CONPES (seis), que permiten tener lineamientos claros y precisos respecto a la ejecución de la política pública de vivienda. Estos se detallan a continuación:

**Tabla 1. Listado CONPES – Política de vivienda**

No. Conpes	Fecha	Tema
3269	16 de Febrero de 2004	Bases para la Optimización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda y Lineamientos para Dinamizar la Oferta de Crédito de Vivienda de Interés Social.
3287	17 de Mayo de 2004	Programa de Subsidio Familiar de Vivienda en especie en Lotes de la Nación.
91	14 de Marzo de 2005	Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio – 2015.
3400	28 de Noviembre de 2005	Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia.
3491	1 de octubre de 2007	Política de estado para el Pacífico Colombiano.
3583	28 de abril de 2009	Lineamiento de Política y Consolidación en los Instrumentos para la Habitación de Suelo y Generación de Oferta de Vivienda.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, s.f.  
Elaboró: comisión auditora.

<sup>1</sup> Esta es la máxima autoridad nacional de planeación, creada por la Ley 19 de 1958 y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales. Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>.

Adicionalmente a esto, se expiden normas que se encuentran armonizadas para la ejecución de la política, específicamente la Ley 1151 de 2007 que en su artículo 78 determina lo siguiente:

“...**Artículo 78. Planes de Ordenamiento y Programas de Vivienda de Interés Social.** En los planes parciales con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana o en las normas urbanísticas que reglamente la urbanización de suelos urbanos sin plan parcial, salvo cuando se trate de uso industriales, dotacionales o institucionales, se determinarán los porcentajes de suelos que deben destinarse al desarrollo de Programas de Vivienda de Interés Social (VIS) o de Interés Prioritario (VIP). Los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen determinarán dichos porcentajes, los cuales no podrán ser inferiores a los que a continuación se determinen.

MUNICIPIOS Y DISTRITOS	PORCENTAJE DE SUELO SOBRE ÁREA ÚTIL DEL PLAN PARCIAL O DEL PROYECTO URBANÍSTICO.			
	Suelo de expansión Urbana		Suelo Urbanizable en el perímetro Urbano	
	VIS	VIP	VIS	VIP
Con población urbana superior a 100.000 habitantes y municipios localizados en el área de influencia de los municipios y distritos con población urbana superior a 500.000 habitantes, conforme los criterios previstos en el párrafo 1° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997.	25%	15%	25%	15%

En los planes parciales correspondientes o en las licencias de urbanización, según sea el caso, se determinará la localización y las condiciones para el desarrollo de las áreas útiles tendientes al cumplimiento de algunos de los porcentajes expresados. No obstante, el reglamento del Gobierno Nacional determinará las condiciones para la localización de estos suelos en otras zonas de la ciudad o para permitir su desarrollo a través de los bancos inmobiliarios o los fondos que creen los municipios y distritos con destino al desarrollo de programas de vivienda de interés social o de interés prioritario.

En todo caso, las zonas o áreas correspondientes sólo podrán ser destinadas a este tipo de vivienda y deberán desarrollarse de conformidad con ese uso por sus propietarios, o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiera determinado la utilidad pública correspondiente.

Parágrafo. Los porcentajes mínimos de que trata este artículo, aun cuando no se hayan incorporado en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, son de obligatorio cumplimiento y se aplicarán a las nuevas solicitudes de planes parciales o de licencias de urbanización radicadas en legal y debida forma a partir de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional...”

El capítulo X de la ley 388 de 1997 establece:

## “...CAPÍTULO X

### Vivienda de interés social

**Artículo 91.** *Concepto de vivienda de interés social.* El artículo 44 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

“Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.”

**Parágrafo 1.** Las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria del presente artículo que hagan referencia a ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes, serán aplicables a los municipios aledaños dentro de su área de influencia y hasta una distancia no mayor de cincuenta (50) kilómetros de los límites del perímetro urbano de la respectiva ciudad, que evidencie impactos directos en la demanda de suelo e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales, lo mismo que a los demás municipios que integren el área metropolitana, cuando fuere del caso.

**Parágrafo 2.** El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación.

**Artículo 92.** *Planes de ordenamiento y programas de vivienda de interés social.*

Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente. En todo caso al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social. Igual previsión habrán de contener los planes parciales para programas de renovación urbana, lo anterior, sin perjuicio de que este tipo de programas se localicen en otras zonas de la ciudad, de acuerdo con las normas generales sobre usos del suelo.

Los planes parciales correspondientes determinarán la forma de definir las localizaciones de los terrenos tendientes al cumplimiento de los porcentajes expresados, así como los mecanismos para la compensación de las cargas urbanísticas correspondientes, cuando a ello hubiere lugar.

En todo caso las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas deberán desarrollarse de conformidad con este uso, por sus propietarios o por las entidades públicas competentes en los casos en los que se hubiere determinado la utilidad pública correspondiente....”

Con lo anteriormente indicado se concluye que en el sector vivienda existen normas suficientes que el legislador, Congreso de la República, ha expedido, lo que permite que gobernadores y alcaldes del territorio nacional, en armonía con sus ordenanzas, acuerdos, resoluciones, contratación, entre otras, ejecuten sin dificultades la política de vivienda en su jurisdicción.

### *1.3.1.1 Objetivos y fines de la política de vivienda*

La Constitución Política de Colombia de 1991 determina que la vivienda digna para los colombianos es un derecho social y económico al consagrar:

“Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”

El tener vivienda digna es un parámetro importante en la medición para el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Colombia, cuya medida es la más básica, y permite clasificar a la población según acceso a servicios sanitarios, condiciones de la vivienda, dependencia económica, inasistencia escolar y hacinamiento.

Por otro lado, a nivel nacional, de igual manera, existe el ICV, que es el Indicador de Condiciones de Vida que pretende ser una medida más completa a la anteriormente mencionada; este mide la posesión de bienes físicos (características de la vivienda y acceso a servicios públicos), el capital humano presente y potencial (años de educación de jefes de hogar y de mayores de 12 años, asistencia escolar de niños y jóvenes) y la composición del hogar (hacinamiento y proporción de niños menores de seis años) (DNP, 1999).

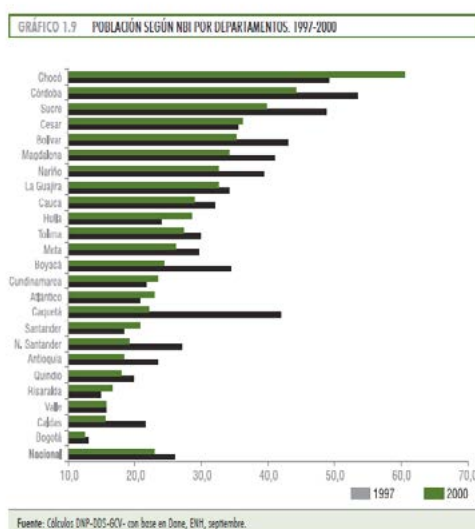
Al consultar el documento técnico sobre seguimiento al cumplimiento de la meta del objetivo No. 1 ***Erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre***, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, encontramos lo siguiente: “...*La pobreza vista como carencia de al menos una necesidad básica (NBI) se ha reducido en Colombia de manera significativa en los últimos treinta años, en especial, por los avances en los procesos de urbanización, la disminución del tamaño de los hogares y la expansión del sistema educativo. Cada vez la reducción es menor, y se revelan mayores dificultades para alcanzar a la población con mayores carencias.*

El fenómeno del desplazamiento forzado ha privado a centenares de miles de colombianos de infraestructura pública y de bienes particulares de los que antes disfrutaban, lo que ha generado un retroceso para ellos, y ha contrarrestado importantes esfuerzos públicos para el desarrollo...”

En el mismo documento, se establece que realizada la medición de las NBI en los departamentos en los años 90's, se evidenció que el Departamento del Valle del Cauca presenta menos del 25% en el indicador en mención, situación que es

considerada de nivel moderado, si se tienen como punto de comparación otros departamentos del país como Chocó, Córdoba y Sucre, que alcanzan porcentajes superiores al 40%.

*Gráfico 1. Población según NBI por departamentos 1997-2000*



### 1.3.2 Órganos de la política de vivienda

En Colombia, el ente encargado de ejecutar la política de vivienda es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Vivienda.

Dado que las políticas públicas nacen a través de un conjunto de procedimientos formales e informales como respuesta del Estado a situaciones consideradas socialmente problemáticas (Salazar, 2002), es importante mencionar que detrás de la formulación y ejecución de alguna de ellas se encuentran multiplicidad de actores, sean internos o externos al aparato gubernamental, que a partir de una pluralidad de intereses, preferencias o grados de poder, no necesariamente convergentes, jalonan determinada política pública.

El Ministerio tiene como objetivo primordial “...lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso

*eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico...”* (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, s.f.b). Con el fin de mejorar su proceso en términos de eficiencia, se involucran de manera directa las siguientes entidades:

*Gráfico 2. Entidades involucradas*



La entidad evaluadora de proyectos, FINDETER (Financiera de Desarrollo Territorial S.A), es la entidad encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos, jurídicos y financieros de los planes de vivienda de interés social; y de realizar acompañamiento a los oferentes para la formulación de proyectos de vivienda de interés social, el resultado de su labor se concreta en la expedición de certificados de elegibilidad.

Las entidades operadoras son las Cajas de Compensación Familiar, que se encargan de divulgar, comunicar e informar sobre las ofertas en subsidios para viviendas; recibir las solicitudes; verificar y revisar la información de los solicitantes; alimentar el RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional) y realizar seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los Subsidios Familiares de Vivienda, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos.

La entidad supervisora de proyectos, FONADE (Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo), es la encargada de supervisar la ejecución de los proyectos en los que se aplican subsidios de vivienda de interés social.

## 1.4 MARCO CONTEXTUAL

Ante la importancia del buen manejo de los recursos del Estado para el desarrollo de políticas y el alcance de propósitos gubernamentales en pro del bienestar

común, por vía constitucional se ha elevado la importancia del ejercicio del control fiscal a fin de garantizar la adecuada gestión de los bienes del Estado. Es así como mediante el Art. 267 de la Constitución Política de Colombia, se faculta a la Contraloría General de la República a que realice el ejercicio de la función pública de control fiscal, para la inspeccionar, vigilar y controlar la gestión de fondos o bienes de la Nación manejados por particulares o entidades gubernamentales.

Mediante la Ley 1444 de 2011, se establece que el sector administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio estará integrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo (Art. 14).

El ejercicio del control fiscal, en cabeza de la Contraloría General de la República y el presente caso de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca-CDVC -, se orienta no solo al aspecto de evaluar el adecuado o inadecuado uso de los recursos o fondos públicos y su debida gestión –Art 119 de la C.P- sino de confrontarlos con los distintos programas y proyectos que el ente departamental o municipal ha trazado por medio de sus planes de desarrollo y los Planes Anuales Operativos de Inversiones –POAI- y poder expresar así una opinión sobre el control de los resultados.

En virtud de lo anterior, se desarrolló auditoría con enfoque integral modalidad especial a los entes territoriales municipales y sus respectivos institutos de vivienda; estos fueron: 1) la Victoria, 2) Calima-Darién, 3) Zarzal, 4) Pradera, 5) Candelaria, 6) Buga, 7) La Unión 8) Cerrito y 9) Cartago, cuyos principales aspectos se desarrollan a continuación:

### **1.4.1 Auditorías con enfoque integral modalidad especial a la política de vivienda**

*1.4.1.1 Auditoría con enfoque integral modalidad Especial al municipio de La Victoria, Secretaría de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*

#### **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos



**Tabla 2. Estructura del sector vivienda – Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

PROGRAMA ESTRATÉGICO	PROYECTOS	METAS DEL PRODUCTO DEL CUATRIENIO	LINEA BASE, AÑO 2011
Programa Construcción de vivienda nueva	Gestionar y/o postular a familias de escasos recursos a Subsidio Familiar de Vivienda VIS asignados	80	133
	Gestionar y/o postular a subsidios de vivienda VIS para población vulnerable, (Desplazados, Discapacitados, desmovilizados, víctimas de la violencia) y damnificados por ola invernal.	30	52 FAMILIAS DESPLAZADAS
Gestión institucional para acceder a los programas del Ministerio de Agricultura para la construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural en aplicación de la Ley 3 de 1991	Gestionar y/o aplicar a Subsidio Familiar de Vivienda Rural.	20	235
Programa de mejoramiento y adecuación de vivienda urbana y rural	Mejoramiento de vivienda urbana y rural a personas de bajos recursos económicos.	80	156
PLANES Y PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN SITIO PROPIO - Programa de Habilitar suelo para la construcción de vivienda.	Compra de lotes para el desarrollo de urbanizaciones de vivienda de interés social.	10000	N.D
Programa de Reubicación de vivienda población en alto riesgo	Reubicación de Viviendas construidas en zonas declaradas en alto riesgo.	50	37
Programa de Titulación y legalización de predios fiscales.	Titulación y legalización de predios fiscales en el área urbana del municipio.	40	
Preinversión en infraestructura para vivienda: estudios, diseños, consultorías, asesorías, e interventoría.	Formular estudios de suelos, planimetría y altimetría, diseños de los sistemas de agua potable y alcantarillado, diseños de las redes eléctricas, urbanismo y arquitectónico, escrituras de loteo.	4	

Fuente: Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal de la Victoria  
Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 3. Detalle contratación consolidada 2012 – 2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Prestación de Servicios	03	\$18.175.000	03	\$15.324.755
Consultoría	01	\$8.700.000	00	\$00
Suministro	01	\$15.854.705	02	\$13.000.000
TOTAL	05	\$42.729.705	05	\$28.324.755

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL  
Elaboró: comisión auditoría

#### Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores relacionados con cada factor.

#### Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),  
Gestión contractual (15),  
Legalidad (2),  
Gestión presupuestal (1),  
Gestión financiera (2)  
*Control financiero*  
Factor: gestión presupuestal

**Tabla 4. Ejecución de ingresos “Sector Vivienda” Vigencia 2012**

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Total Presupuesto	% Ejecutado
Total	\$204.472.000	\$59.126.121	\$48.554.671	82%
Secretaría de Planeación e Infraestructura	\$204.472.000	\$59.126.121	\$48.554.671	82%

Fuente: Secretaría Financiera y Administrativa  
Elaboró: comisión auditora

**Tabla 5. Ejecución de ingresos “Sector Vivienda” Vigencia 2013**

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Total Presupuesto	% Ejecutado
<b>Total</b>	<b>\$35.000.000</b>	<b>\$72.000.880</b>	<b>\$58.158.463</b>	<b>81%</b>
Secretaría de Planeación e Infraestructura	\$35.000.000	\$72.000.880	\$58.158.463	81%

Fuente: Secretaría Financiera y Administrativa

Elaboró: comisión auditora

Factor: gestión financiera

**Tabla 6. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS**

El proyecto Urbanización El Prado

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 894.729.386	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 608.634.453	68%
Valor Viviendas terminadas	\$ 608.634.453	100%

Proyecto urbanización Villa Gloria

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 988.070.382	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 181.409.635	18%
Valor Viviendas terminadas	\$ 136.057.226	75%

Fuente: Secretaria de Planeación e Infraestructura Municipal de la Victoria

Elaboró: Comisión Auditoria

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúo que la gestión para la ejecución de la política de vivienda de la Alcaldía Municipal de La Victoria es **Desfavorable**, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 7. Matriz de evaluación de la gestión fiscal**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL ENTIDAD AUDITADA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LA VICTORIA VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	84,3	0,3	25,3
2. Control de Resultados	39,0	0,5	19,5
3. Control Financiero	75,0	0,2	15,0
Calificación total		1,00	<b>59,8</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

Fuente: matriz de calificación  
Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 25.3%, la gestión contractual fue eficiente. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 19.5%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz; de igual manera, existe baja ejecución en los proyectos formulados.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15%, debido a que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 59.8%.

La administración municipal de La Victoria, a través de la Secretaría de Planeación e Infraestructura para las vigencias 2012 y 2013, presenta una gestión baja en el desarrollo de la política de vivienda, pues el Plan de Desarrollo en el Sector Vivienda, que está conformado por siete programas y ocho proyectos con sus respectivas metas producto, NO presentó un avance significativo que per-

mitiera cumplir con el programa de gobierno de la administración al cierre del periodo 2013.

## **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron tres hallazgos con incidencia administrativa.

### **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, que deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

*1.4.1.2 Auditoría con enfoque integral modalidad especial al municipio de Calima El Darién, Secretaría de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*

## **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 8. Estructura del Sector Vivienda, Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Luchemos por el Darién que Queremos”**

EJE	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO ESTRATÉGICO	META DE PRODUCTO
Luchemos por el Bienestar Que El Darién Pretende	Ciudades Amables	<b>Mejoramiento Integral de Barrios</b>	Mejores Condiciones para los Asentamientos Precarios	2 Barrios mejorados
			Legalización de Asentamientos	30 Predios legalizados
			Equipamiento Urbano y Espacios Adecuados	2 proyectos formulados
		<b>Vivienda Saludable</b>	Mejoramiento de Vivienda Área Urbana	191 Viviendas mejoradas
			Mejoramiento de Vivienda Área Rural	82 Viviendas mejoradas
			Gestión de Subsidios Construcción en Sitio Propio	2 proyectos formulados
	<b>Gestión de Las Afectaciones por Ola Invernal</b>	<b>Vivienda Digna</b>	Gestión de Materiales Construcción en Sitio Propio	2 proyectos formulados
			Gestión para la Reubicación de la Población Afectada por Ola Invernal	1 Proyecto Formulado
	<b>Superación de la Pobreza Extrema</b>		Reparaciones Menores por Efecto de Ola Invernal	1 Proyecto Formulado
			Gestión para la Consecución de Vivienda Población Red Unidos	2 Proyectos Formulados

Fuente: Secretaría de Planeación de la Alcaldía Municipal de Calima Darién

Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 9. Estructura del sector vivienda**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Convenio de Asociación	01	\$34.000.000	03	\$227.800.000
TOTAL	02	\$34.000.000	03	\$227.800.000

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

Elaboró: comisión auditoría

## Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

## Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),  
Gestión contractual (15),  
Legalidad (2),  
Gestión presupuestal (1),  
Gestión financiera (2)

*Control financiero*

## Factor: gestión presupuestal

**Tabla 10. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2012 - Sector Vivienda**

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$266.044.064
0002	SGP Libre Destinación	\$96.996.083,00
0003	SGP Libre Inversión	\$12.612.208,00
0004	Recursos Propios	\$90.000.000,00
0010	Destinación Específica	\$66.435.773

Fuente: POAI Vigencia 2012 - Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 11. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2013 - Sector Vivienda**

Fuente	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$289.346.268
0002	SGP Libre Destinación	\$69.156.136,00
0003	SGP Libre Inversión	\$97.419.382,00
0004	Recursos Propios	\$25.306.568,00
0010	Destinación Específica	\$97.464.182

Fuente: POAI Vigencia 2013 - Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial

Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 12. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social-PVIS**

Proyecto Construcción en Sitio Propio Disperso Calima 2009

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$1.619.997.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$896.321.904	55%
Valor Viviendas terminadas	\$709.933.730	44%

Proyecto Mejoramiento de Vivienda urbano/Rural

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$34.000.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$34.000.000	100%
Valor Mejoras Terminadas	\$34.000.000	100%

**Proyecto Mejoramiento de Vivienda Urbano/Rural**

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$205.000.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$205.000.000	100%
Valor Mejoras Terminadas	\$205.000.000	100%



**Proyecto Mejoramiento de Vivienda Urbano/Rural**

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$6.500.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$6.500.000	100%
Valor Mejoras Terminadas	\$6.500.000	100%

**Proyecto Mejoramiento de Vivienda Urbano/Rural**

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$16.300.000	100%
Valor de cuadras Terminadas	\$6.500.000	100%

Fuente: Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial  
Elaboró: comisión auditora.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

**CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la política de vivienda de la Alcaldía Municipal de Calima El Darién es **Desfavorable**, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 13. Matriz de evaluación de la gestión fiscal**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
ENTIDAD AUDITADA: ALCALDIA MUNICIPAL CALIMA EL DARIEN			
VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. <u>Control de Gestión</u>	61,6	0,3	18,5
2. <u>Control de Resultados</u>	43,7	0,5	21,9
3. <u>Control Financiero</u>	75,0	0,2	15,0
Calificación total		1,00	55,3
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		
RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL			
Rango	Concepto		
80 o más puntos	FAVORABLE		
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE		

Fuente: matriz de calificación  
Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 18.5%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 21.9%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15%, debido a que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 55.3%.

En el Plan de Desarrollo, en sus metas producto para el cuatrienio, no existe coherencia en la meta producto Vs. el avance reportado, dado que en los proyectos como “Equipamiento Urbano y Espacios Adecuados” y “Reparaciones Menores por Efecto de Ola Invernal” la meta producto está orientada a (n) proyectos formulados, y los avances están orientados a cantidad de familias beneficiadas por unidad. Esta situación no permite garantizar el porcentaje de avance de la meta producto y genera gran dificultad para un adecuado seguimiento al cumplimiento de metas.

Existen deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control en la ejecución de obras con ocasión a la política de vivienda.

No se cuantifica la necesidad por beneficiario, por lo cual se asignan subsidios sin criterios claros, para la selección de los mismos y la asignación determinada en cantidad de materiales.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron ocho (8) hallazgos con incidencia administrativa.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

#### *1.4.1.3 Auditoría con enfoque integral modalidad especial al Instituto Municipal de Vivienda y Reforma Urbana de Zarzal “INVIZA”*

### **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:  
Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 14. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

PROGRAMA	PROYECTOS	METAS DE PRODUCTO 2012 - 2015
VIVIENDA DIGNA	Planes Y Proyectos De Construcción De Vivienda En Sitio Propio	Construcción de 20 viviendas bajo la modalidad de sitio propio por año
	Planes Y Proyectos Para La Adquisición Y/O Construcción De Vivienda	Gestionar el desarrollo de 4 planes o proyectos de vivienda de interés social en el periodo
	Pre inversión En Infraestructura	Gestionar el desarrollo de 8 proyectos para ser presentados a entidades otorgantes durante el cuatrienio
	Subsidios Para Mejoramiento De Vivienda De Interés Social	Otorgar 20 subsidios anuales para mejoramientos de vivienda
	Planes Y Proyectos De Mejoramiento De Vivienda Y Saneamiento Básico	Desarrollar 20 mejoramientos de vivienda por año
	Subsidios Para Reubicación De Viviendas Asentadas En Zonas Alto Riesgo	Reubicar 8 familias asentadas en zona de alto riesgo durante el cuatrienio
	Proyectos De Titulación Y Legalización De Predios	Legalizar 60 predios durante el periodo de gobierno

Fuente: Instituto Municipal de Vivienda “INVIZA”  
Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 15. Consolidación contratación Vigencia 2012 – 2013. Estructura del sector Vivienda**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Obra Publica	03	\$14.812.691	28	\$146.034.214
Prestación de Servicios	05	\$29.400.000	14	\$112.467.500
Convenio de Asociación	01	\$194.754.442		
Consultoría	02	\$55.316.000		
Convenio Interadministrativos	02	\$542.833.778	01	\$461.224.637
Compraventa	01	\$2.111.669	04	\$18.159.000
TOTAL	14	\$839.228.580	47	\$737.885.351

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

Elaboró: comisión auditoría

Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),  
 Gestión contractual (15),  
 Legalidad (2),  
 Gestión presupuestal (1),  
 Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 16. Ejecución de ingresos municipio de Zarzal Valle, vigencia 2012, “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$575.756.870,55	\$508.132.453,43	\$508.132.453,43	100
2204	Transferencias para Inversión	\$561.888.000,00	\$494.263.582,88	\$494.263.582,88	
2213	Disponibilidad Inicial Aprobada	\$13.868.870,55	\$13.868.870,55	\$13.868.870,55	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviza  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 17. Ejecución de gastos municipio de Zarzal Valle vigencia 2012, “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$396.001.782,00	\$319.377.365,00	\$319.377.365,00	100
054303	Mejoramiento y mantenimiento	\$34.330.664,00	\$11,984,841,00	\$11,984,841,00	
054315	Levantamiento de información	\$27.733.000,00	\$0,00	\$0,00	
054321	Subsidio directos	\$47.844.110,00	\$0,00	\$0,00	
054337	Adecuación de áreas urbanas	\$156.703.657,00	\$214.678.339,00	\$214.678.339,00	
054338	Reubicación de asentamientos	\$16,888,000,00	\$0,00	\$0,00	
054390	Otros programas de inversión	\$98.635.851,00	\$78.847.684,00	\$78.847.684,00	
054391	Reservas presupuestales	\$13.866.500,00	\$13.866.500,00	\$13.866.500,00	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviza  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 18. Ejecución de ingresos municipio de Zarzal Valle vigencia 2013, “Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$420.253.953,90	\$429.543.269,90	\$429.543.269,90	100
2204	Ingresos Corrientes	\$420.224.637,00	\$429.513.953,00	\$429.513.953,00	
2213	Recursos del Balance	\$29.316,90	\$29.316,90	\$29.316,90	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviza  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 19. Ejecución de gastos municipio de Zarzal Valle vigencia 2013, “Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$229.324.895,90	\$224.758.677,90	\$224.758.677,90	100
2301	Infraestructura	\$229.324.895,90	\$224.758.677,90	\$224.758.677,90	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviza  
Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 20. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social -PVIS****PROYECTOS DE MEJORAMIENTOS DE VIVIENDA VIGENCIA 2012**

Nombre del Proyecto: Planes y Proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico Planes Y proyectos de construcción de vivienda en sitio propio Pre inversión en Infraestructura Planes Y proyectos para la adquisición y/o construcción de vivienda		
Valor Total del Proyecto: \$ 282.806.994		
** Fuente de Financiación	Número de mejoramiento Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
Transferencia Municipal, convenio interadministrativo 040 de 17 de febrero de 2012.	7	\$277.177.420
Transferencia Municipal, convenio interadministrativo 175 de 17 de febrero de 2012.	1	\$5.629.574
Total	8	\$ 282.806.994

**PROYECTOS DE MEJORAMIENTOS DE VIVIENDA VIGENCIA 2013**

Nombre del Proyecto: Planes y Proyectos de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico Planes Y proyectos de construcción de vivienda en sitio propio Pre inversión en Infraestructura Planes Y proyectos para la adquisición y/o construcción de vivienda		
Valor Total del Proyecto: \$ 133.258.777		
** Fuente de Financiación	Número de mejoramiento Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
Transferencia Municipal, convenio interadministrativo 005 de 29 de enero de 2013	29	\$133.258.777
TOTAL	29	\$133.258.777

Fuente: Instituto de Vivienda Inviza  
Elaboró: Comisión de Auditoría

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Vivienda del Instituto Municipal de Vivienda “INVIZA” es **Desfavorable**, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 21. Matriz de evaluación fiscal**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL ENTIDAD AUDITADA: INVIZA VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
<u>1. Control de Gestión</u>	68,4	0,3	20,5
<u>2. Control de Resultados</u>	63,2	0,5	31,6
<u>3. Control Financiero</u>	75,0	0,2	15,0
Calificación total		1,00	<b>67,1</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	<b>DESFAVORABLE</b>		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	<b>FAVORABLE</b>
Menos de 80 puntos	<b>DESFAVORABLE</b>

Fuente: matriz de calificación  
Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 20.5%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 31.6%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15.0%, debido a que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda. Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 67.1%.

No se cuantifica la necesidad por beneficiario, asignando subsidio sin criterios claros, en la selección de los mismos y en la asignación determinado en cantidad de materiales.

## **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales 1 corresponde a presunto hallazgo con alcance disciplinario; este fue trasladado a la autoridad competente.

## **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

*1.4.1.4 Auditoría con enfoque integral modalidad especial al municipio de Pradera – Secretaría de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*

## **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos



**Tabla 22. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

PROGRAMA	PROYECTOS	METAS
CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE VIEVIENDA “TECHO PARA MI PUEBLO LA VIVIENDA TAMBIEN CUENTA”	1. Gestionar el Mejoramiento de vivienda en el sector urbano y rural para los estratos 1 y 2 de la población Pradereña.	Lograr la gestión para generar 700 soluciones de mejoramiento de vivienda.
	2. Realización de gestión para la construcción de vivienda nueva en el municipio de pradera, implementando el subsidio de vivienda. Apoyo de cajas de compensación familiar y cofinanciación.	Realizar gestión para la construcción de 1200 viviendas en el municipio.
	3. Gestión para el Mejoramiento integral de barrios	Mejoramiento integral de 1 barrio
	4. Gestionar la Reubicación de los asentamientos subnormales y en alto riesgo del Municipio de Pradera.	Lograr la reubicación de 1 asentamiento subnormal en el municipio
	5. Gestionar la regularización y reordenamiento urbanístico de predios subnormales.	Gestionar la regulación y reordenamiento de 2 zonas urbanísticas.
	6. Gestionar la titulación y legalización de predios que no posean título de propiedad.	Titular y legalizar 60 predios.
	7. Establecimiento del banco de tierras.	Establecer 1 banco de tierras en el municipio de Pradera
	8. Apoyo proyectos de autoconstrucción en sitio propio con OPVS <sup>1</sup> , sitio propio y mejoramiento legalmente reconocidas.	Apoyar 4 proyectos de autoconstrucción.

Fuente: Secretaría de Planeación de la Alcaldía Municipal de Pradera.  
Elaboró: comisión auditoría.

### *Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 23. Relación Contratación Vigencia 2012 – 2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Prestación de Servicios	01	\$15.781.500	00	\$00
Resoluciones	00	\$00	02	\$89.500.000
TOTAL	01	\$15.781.500	02	\$89.500.000

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL  
Elaboró: comisión auditoría

**Factor: legalidad**

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

**Factor: control fiscal interno**

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),

Gestión contractual (15),

Legalidad (2),

Gestión presupuestal (1),

Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 24. Presupuesto de inversión (POAI) municipio de Pradera Valle vigencia 2012 “Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$60.000.000
0001	Recursos Propios	\$60.000.000,00

Fuente: Secretaría de Hacienda y Secretaría de Planeación

Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 25. Presupuesto de inversión (POAI) municipio de Pradera Valle vigencia 2013 “Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$285.000.000,00
0001	Recursos Propios	\$285.000.000,00

Fuente: Secretaría de Hacienda y Secretaría de Planeación

Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 26. Relación de Cierres Financieros de los PVIS<sup>2</sup>**

<sup>2</sup> Planes de Vivienda de Interés Social.

SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA COMPLEMENTARIO VARIOS CORREGIMIEN-  
TOS AFECTADOS OLA INVERNAL 2010-2011”

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 136.291.500	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 136.291.500	100%
Valor Viviendas terminadas	\$ 136.291.500	100%

PROYECTO MEJORAMIENTO URBANO Y SANEAMIENTO BASICO 2013

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 44.000.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 44.000.000	100%
Valor Viviendas terminadas	\$ 44.000.000	100%

PROYECTO “SUBSIDIO DE VIVIENDA MUNICIPAL COMPLEMENTARIO HOGARES  
AFECTADOS OLA INVERNAL 2010-2011 Y DESPLAZADOS RURAL” 2013

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 388.450.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 388.450.000	100%
Valor Viviendas terminadas	\$ 388.450.000	100%

PROYECTO “CONVENIO 0947 DEL 2011 REPARACIONES MENORES VIVIENDAS  
AFECTADAS OLA INVERNAL 2010-2011” 2012

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 115.920.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 115.920.000	100%
Valor Viviendas terminadas	\$ 115.920.000	100%

PROYECTO “REPARACIONES MENORES VIVIENDAS AFECTADAS OLA INVERNAL  
2010-2011” URBANO 2012

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 64.799.345,52	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 64.799.345,52	100%
Valor Viviendas terminadas	\$ 64.799.345,52	100%

PROYECTO ALTOS DE LA PRADERA (VIVIENDA 100% SUBIDIADA- VIVIENDA  
GRATIS) 2013”

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$ 3.755.115.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 3.755.115.000	100%
Valor Viviendas terminadas	\$ 3.755.115.000	100%

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Vivienda de la Alcaldía Municipal de Pradera es Desfavorable, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 27. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, alcaldía Pradera**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL ENTIDAD AUDITADA: ALCALDIA MUNICIPAL DE PRADERA VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	91,9	0,3	27,6
2. Control de Resultados	45,9	0,5	23,0
3. Control Financiero	76,0	0,2	15,0
Calificación total		1,00	65,5
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

Fuente: matriz de calificación

Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 27.6%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido que el proceso de contratación presentó observaciones las cuales se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 23%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El componente control financiero arrojó una calificación total de 15%, debido que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal DESFAVORABLE con un 65.5%.

Conforme al seguimiento realizado en las vigencias 2012 - 2013 a los recursos ejecutados y al avance de las metas de los proyectos que conforman el sector vivienda, se evidenció que el municipio de Pradera, a través de la Secretaría de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, presenta una baja gestión y ejecución impidiendo

que se pueda cumplir con el desarrollo de una política de vivienda acorde que satisfaga las necesidades básicas insatisfechas en vivienda y hábitat de la población.

Al realizar el análisis y/o cruce de información en lo concerniente al Plan de Desarrollo v/s el POAI 2012 v/s la ejecución presupuestal, se evidencia que no se encuentran armonizados; el Plan de Desarrollo y el POAI refleja un valor de \$60 millones y el presupuesto inicial registra un valor de \$450 millones.

Lo anterior conlleva a la existencia de un alto riesgo representado en proyecciones incorrectas de recursos y mala planeación financiera que permita garantizar una adecuada ejecución del Plan de Desarrollo.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 5 hallazgos administrativos.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

### *1.4.1.5. Auditoría con enfoque integral modalidad especial al municipio de Candelaria – Secretaría de Vivienda Social*

## ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

Control de resultados

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 28. Estructura del Sector Vivienda – Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

EJE	PROGRAMA	PROYECTO ESTRATÉGICO	META DE PRODUCTO
Solidaridad y seguridad social	Habilitar suelos para VIS Y VIP	Garantizar el acceso de servicios públicos y a los programas de vivienda liderados por el Municipio o resultados de alianzas estratégicas.	Proveer el acceso a servicios públicos a 600 predios para vivienda
		Proveer obras de urbanismo a programas de vivienda liderados por el municipio o resultado de alianzas estratégicas.	Proveer de obras de urbanismo a 600 predios para vivienda
		Banco de tierras o adquisición de terrenos para VIP y VIS.	Crear un banco de tierras
		Aplicación de las herramientas de la Ley 388 de 1997 para la habilitación de tierra para vivienda	Gestionar la habilitación legal de al menos dos áreas de expansión urbana
		Elaboración de estudios y diagnósticos de pre inversión en materia de vivienda	Elaboración de seis estudios de pre inversión para vivienda.
	Generar alianzas estratégicas para incrementar oferta de vivienda	Promover la Participación en las entidades que concurren en la política de vivienda, entre ellas las empresas restadoras de los servicios públicos, OPV's, el departamento, la nación y la empresa privada, como mecanismo de gestión de recursos	Gestionar y apoyar la formulación de al menos dos proyectos de vivienda en el suelo urbanizable del municipio
		Promover el Desarrollo de proyectos de vivienda mediante la aplicación de los Macro proyectos de Vivienda, PIDU y otras herramientas que el gobierno nacional establezca	Gestionar y apoyar la elaboración de un PIDU o macro proyecto de vivienda
	Facilitar los mecanismos de acceso a los programas de vivienda por parte de la comunidad	Adecuar las normas municipales en materia de vivienda a fin de hacerlas accesibles	Actualizar el acuerdo y decreto reglamentario por medio del cual se otorgan subsidios municipales.
		Acompañamiento al postulante para trámites de vivienda ante las diferentes instituciones que intervienen en la política de vivienda, en materia de cultura del ahorro y demás de requisitos de Ley	Acompañar a 1000 personas en la postulación a subsidios de vivienda en todas sus modalidades
		Desarrollar proyectos de vivienda nueva aplicando subsidios municipales para ello	Ofertar y/o Gestionar 600 subsidios municipales de Vivienda de Interés Social VIS
		Generar proyectos de mejoramiento de vivienda en las diferentes modalidades que oferta el gobierno nacional	Ofertar 400 Subsidios para mejoramiento de VIS Urbano y rural
		Ejecutar proyectos de vivienda en la modalidad de sitio propio (plan terrazas, lotes propios, etc.)	Gestionar ante cajas de compensación y/o Fondo Nacional de Vivienda al menos 100 subsidios para construcción de vivienda en sitio propio
		Desarrollar proyectos de Vivienda en la modalidad de lotes con servicios públicos	Beneficiar 200 familias con lotes con servicios
		Titulación de predios acordes a las leyes vigentes	Beneficiar 300 familias con titulación de predios
	Fomentar el desarrollo de proyectos de vivienda especiales para la población en situación de desplazamiento y ubicados en zonas de alto riesgo.	Promover y/o Fomentar el desarrollo de proyectos de vivienda en todas sus modalidades para la población en situación de desplazamiento	Gestionar y/o ofertar al menos 80 subsidios para población en situación de desplazamiento
		Fomentar el desarrollo de proyectos de vivienda para la reubicación de familias ubicadas en zonas de alto riesgo	Reubicar 300 familias ubicadas en zonas de altos riesgo no mitigable

Fuente: Secretaría de Vivienda Social de la Alcaldía Municipal de Candelaria  
Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 29. Detalle Contratación Consolidada 2012 – 2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Contrato de Obra	03	\$3.032.563.896.00	00	\$00
Prestación de Servicios	04	\$65.700.000	03	\$65.000.000
Consultoría	02	\$161.741.060.00		\$00
Suministro	01	\$10.000.000	00	\$00
Resoluciones	00	\$00	50	\$200.000.000
TOTAL	10	\$3.270.004.956	53	\$265.000.000

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

Elaboró: comisión auditoría

Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),

Gestión contractual (15),

Legalidad (2),

Gestión presupuestal (1),

Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 30. Presupuesto de Inversión (POAI) - Sector Vivienda**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$760.000.000
1010	SGP Libre Inversión	\$0,00
1055	Fondo Nacional de Regalías FNR	\$0,00
1001	Recursos Propios	\$760.000.000,00
1029	Aportes Nacionales	\$0,00

Fuente: POAI Vigencia 2012 - Secretaría de Vivienda Social

Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 31. Presupuesto de Inversión (POAI) - Sector Vivienda**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
Fuente	TOTAL	\$378.000.000
1010	SGP Libre Inversión	\$230.000.000,00
1055	Fondo Nacional de Regalías FNR	\$0,00
1001	Recursos Propios	\$148.000.000,00
1029	Aportes Nacionales	\$0,00

Fuente: POAI Vigencia 2013 - Secretaría de Vivienda Social  
Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 32. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social -PVIS**

CONVENIO INTERAD. DE COFINANCIACIÓN Y COOPERACIÓN NO. 1005-04-041-2011,

Nombre del Proyecto: EJECUCIÓN DE 235 REPARACIONES DE VIVIENDA DENTRO DEL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COFINANCIACIÓN Y COOPERACIÓN NO. 1005-04-041-2011, CELEBRADO ENTRE EL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES – FIDUPREVISORA S.A. Y EL MUNICIPIO DE CANDELARIA – VALLE DEL CAUCA, QUE COMPRENDE MANO DE OBRA CALIFICADA/NO CALIFICADA, MATERIALES, TRANSPORTE Y ADMINISTRACIÓN DE MATERIALES Y PERSONAL				
Valor Total del Proyecto: \$ 843.733.028,38				
Costo x Unidad de Vivienda: \$ 3.590.353,31				
	Proyectado		Ejecutado a la Fecha	
Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES	235	499.709.841,00	235	499.709.841,00
APORTE MUNICIPIO	235	344.023.187,38	235	344.023.187,38
Aporte Beneficiario	0	0	0	0
Total	235	\$ 843.733.028,38	235	\$ 843.733.028,38



CONTRATO DE INTERVENOTRIA No. 203-13-09-006

Nombre del Proyecto: Interventoría Técnica, Administrativa y Financiera al Contrato de Obra de Ejecución de 235 Reparaciones de vivienda dentro del marco del Convenio Interadministrativo de Cofinanciación y Cooperación No. 1005-04-041-2011, celebrado entre el Fondo Nacional de Calamidades – Fiduprevisora S.A. y el Municipio de Candelaria – Valle del Cauca, que comprende mano de obra calificada/no calificada, materiales, transporte y administración de materiales y personal.						
Valor Total del Proyecto: \$ 70.901.510						
Costo x Unidad de Vivienda:						
	Proyectado		Modificado		Ejecutado a la Fecha	
Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
APORTE MUNICIPIO	235	58.998.290	0	11.903.220	235	70.901.510
Aporte Beneficiario	0	0	0	0	0	0
Total	235	58.998.290	0	11.903.220	235	70.901.510

CONTRATO DE OBRA No. 203-13-05-007

Nombre del Proyecto: CONSTRUCCION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL PARA DAMNIFICADOS POR OLA INVERNAL 2008, CAUCASECO, CORREGIMIENTO DE JUANCHITO MUNICIPIO DE CANDELARIA-VALLE DEL CAUCA.						
Valor Total del Proyecto: \$ 2.058.289.362.79						
Costo x Unidad de Vivienda:\$ 36.110.339.69						
	Proyectado		Modificado		Ejecutado a la Fecha	
Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	57	709.077.168	0	0	57	709.077.168
APORTE MUNICIPIO	57	849.223.015	57	499.989.178	57	1.349.212.193
Aporte Beneficiario	0	0	0	0	0	0
Total	57	1.558.300.183	57	499.989.178	57	2.058.289.361

CONTRATO DE INTERVENTORIA No. 203-13-05-007

Nombre del Proyecto: Interventoría Técnica y Ambiental del contrato de obra pública construcción de Vivienda de Interés Social Rural para damnificados por ola invernal 2008, Caucesco Corregimiento de Juanchito Municipio de Candelaria – Valle.						
Valor Total del Proyecto: \$ 90.744.480						
Costo x Unidad de Vivienda:						
	Proyectado		Modificado		Ejecutado a la Fecha	
Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	57	47.269.997	0	0	57	47.269.997
APORTE MUNICIPIO	57	43.474.483	0	0	57	43.474.483
Aporte Beneficiario	0	0	0	0	0	0
Total	57	90.744.480	0	0	57	90.744.480

BRISAS DEL RIO

Nombre del Proyecto: CONVENIO ASOCIATIVO SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE CANDELARIA (V) Y EL CONSORCIO MORENO TAFURT S.A., PARA DESARROLLAR EL PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PRIORITARIO DENOMINADO “BRISAS DEL RIO”						
Valor Total del Proyecto: \$ 7.202.790.000						
Costo x Unidad de Vivienda: \$ 32.445.000						
	Proyectado		Modificado		Ejecutado a la Fecha	
Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
APORTE NACIÓN (Subsidio Caja de Compensación)	222	2.767.762.800,00	0	0	222	2.767.762.800,00
APORTE MUNICIPIO (Lote de terreno)	222	585.130.284,00	0	0	222	585.130.284,00
Aporte Beneficiario	222	4.572.973.116,00	0	0	222	4.572.973.116,00
Total	222	7.925.866.200,00	0	0	222	7.925.866.200,00

## URBANIZACION BRISAS DEL RIO

Nombre del Proyecto: CONVENIO ASOCIATIVO SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE CANDELARIA (V) Y EL CONSORCIO MORENO TAFURT S.A., PARA DESARROLLAR EL PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PRIORITARIO DENOMINADO "BRISAS DEL RIO"						
Valor Total del Proyecto:						
Costo x Unidad de Vivienda: \$ 35.702.100						
	Proyectado		Modificado		Ejecutado a la Fecha	
Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación	Número de Viviendas	Valor de los recursos Fuente de Financiación
APORTE NACIÓN (Subsidio Caja de Compensación)	222	12.467.400	0	0	222	12.467.400
APORTE MUNICIPIO (Lote de terreno)	222	2.635.722	0	0	222	2.635.722
Aporte Beneficiario	222	20.598.978,00	0	0	222	20.598.978,00
Total	222	35.702.100,00	0	0	222	35.702.100,00

Fuente: Secretaría de Vivienda Social de la Alcaldía Municipal de Candelaria

Elaboró: comisión auditoría

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se **encontró debidamente soportado**.

## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la política de vivienda de la Alcaldía Municipal de Candelaria es Desfavorable, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 33. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, alcaldía Candelaria**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL ENTIDAD AUDITADA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CANDELARIA VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
<b>1. Control de Gestión</b>	91.3	0.3	27.4
<b>2. Control de Resultados</b>	66.7	0.5	33.4
<b>3. Control Financiero</b>	75.0	0.2	15.0
Calificación total		1.00	<b>75.7</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	<b>DESFAVORABLE</b>		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

Fuente: matriz de calificación  
Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una Calificación total de 27.4%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido a que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 33.4%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15%, debido que la gestión presupuestal y financiera se adecua a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 75.7%.

Una vez evaluados los proyectos que conforman cada subprograma, se pudo evidenciar que los proyectos como “Banco de tierras o adquisición de terrenos para VIP y VIS”, “Adecuar las normas municipales en materia de vivienda a fin de hacerlas accesibles” y “Desarrollar proyectos de Vivienda en la modalidad de lotes con servicios públicos”, no presentaron ningún tipo de avance en las vigencias 2012 y 2013, dejando por fuera proyectos que apuntan a una óptima política de vivienda en beneficio de la población candelareña.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cuatro (4) hallazgos con incidencia administrativa.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuen-

tas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

*1.4.1.6. Auditoría con enfoque integral modalidad especial al Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social -IMVIBUGA y Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga - Secretaría de Vivienda y Servicios Públicos*

### ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 34. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	METAS DE PRODUCTO
Reorganización y Fortalecimiento institucional del sector vivienda	Creación Fondo Rotatorio Municipal de Vivienda	Presentar un (1) Proyecto de Acuerdo a consideración del Concejo Municipal
	Estudio de la Cuantificación y Caracterización Demanda de Vivienda y Plan Estratégico Habitacional	Realizar un (1) Estudio y formar un Plan Estratégico
	Sistema Municipal de Vivienda	Presentar un (1) Proyecto de Acuerdo para la creación del Sistema Municipal de Vivienda acondicionado al nuevo POT
Vivienda nueva diferentes sectores población	Construcción de vivienda de interés prioritario y/o vivienda de interés social urbanas para los diferentes grupos de población.	Construir 500 viviendas nuevas urbanas VIP y VIS
	Construcción de vivienda de interés prioritario (VIP) y/o vivienda de interés social (VIS) rurales	Construir 50 Viviendas nuevas VIP y VIS rurales
	Construcción en sitio propio	Construir 100 viviendas urbanas y rurales en Sitio Propio
	Adquisición y habilitación de predios para vivienda de interés prioritario (VIP) y/o viviendas de interés social (VIS)	Adquirir o habilitar cinco (5) hectáreas de terreno
	Construcción de vivienda para afectados de la ola invernal	Construir 150 Viviendas para afectados por la Ola Invernal

Mejoramiento habitacional y urbanístico	Implementación de mejoramiento de vivienda urbana	Intervenir 200 viviendas urbanas
	Implementación de mejoramiento de vivienda rural	Intervenir 100 viviendas rurales
	Gestión para el mejoramiento integral de barrios y asentamientos marginales	Desarrollar dos (2) proyectos para gestionar el mejoramiento integral de barrios y asentamientos subnormales
	Legalización de ejidos (no incluye predios con amenaza y riesgo no mitigable)	Legalizar 150 ejidos
Organización y Desarrollo Comunitario	Fortalecimiento de las Organizaciones Populares de Vivienda	Fortalecer cinco (5) OPV'S
	Acompañamiento de las comunidades en la conformación de OPV'S	Brindar acompañamiento para la conformación de dos (2) nuevas OPV'S
	Capacitación y Divulgación Políticas y Normas de Vivienda	Realizar tres (3) eventos de capacitación y divulgación por año
	Promoción de las Políticas Públicas de Vivienda	Realizar tres (3) convenios con instituciones del sector

Fuente: Secretaría de Vivienda y Servicios Públicos de Buga  
Elaboró: comisión auditoría

### *Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 35. Relación Contratación Vigencia 2012 y 2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Obra Publica	40	\$74.000.000	0.0	\$0
Suministro	10	\$285.030.497	0.0	\$0
TOTAL	50	\$359.030.497	0.0	\$0

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL  
Elaboró: comisión auditoría

Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),  
 Gestión contractual (15),  
 Legalidad (2),  
 Gestión presupuestal (1),  
 Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 36. Ejecución de ingresos municipio de Guadalajara de Buga vigencia 2012  
 “Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$1.704.720.525,00	\$1.974.536.823,33	\$724.165.546,53	100
1002	Bancos	\$100.000,00	\$269.916.298,33	\$270.382.998,33	
11020401	Venta de Bienes	\$1.039.062.300,00	\$1.039.062.300,00	\$43.262.541,77	
11020403	Venta de Servicio	\$400.000,00	\$400.000,00	\$0,00	
11020505	Aportes Otras Entidades	\$90.200.000,00	\$90.200.000,00	\$0,00	
11029898	Otros Ingresos	\$19.289.000,00	\$19.289.000,00	\$22.486.684,81	
12010201	Sector Publico	\$250.200.000,00	\$250.200.000,00	\$0,00	
1202	Otros Recursos de Capital	\$305.469.225,00	\$305.469.225,00	\$388.033.321,62	

Fuente: Instituto de Vivienda Imvibuga  
 Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 37. Ejecución de gastos municipio de Guadalajara de Buga vigencia 2012  
“Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$1.704.720.525,00	\$1.974.536.823,33	\$721.616.123,49	100
21	Gastos Funcionamiento	\$947.865.344,00	\$947.865.344,00	\$420.414.509,49	
23	Gastos de Inversión	\$730.955.000,00	\$1.000.771.479,00	\$301.201.614,00	
24	Servicio de la Deuda	\$25.900.000,00	\$25.900.000,00	\$0,00	

Fuente: Instituto de Vivienda Imvibuga  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 38. Ejecución de ingresos municipio de Guadalajara de Buga vigencia 2013  
“Sector vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$0,00	\$58.370.630,00	\$29.980.245,00	51
2304076311	Libre Destinación	\$0,00	\$56.780.770,00	\$28.390.385,00	
2304076312	Libre Destinación	\$0,00	\$1.589.860,00	\$1.589.860,00	

Fuente: Secretaría de Vivienda y Servicios Públicos  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 39. Ejecución de gastos municipio de Zarzal Valle vigencia 2013, “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$0,00	\$58.370.630,00	\$29.980.245,00	51
2304076311	Libre Destinación	\$0,00	\$56.780.770,00	\$28.390.385,00	
2304076312	Libre Destinación	\$0,00	\$1.589.860,00	\$1.589.860,00	

Fuente: Secretaría de Vivienda y Servicios Públicos  
Elaboró: comisión de auditoría



Factor: gestión financiera

**Tabla 40. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS**

PROYECTO LA ERMITA

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$1.389.705.075	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$1.264.631.618	91%
Valor Viviendas terminadas	\$479.496.013	40%

CONSTRUCCION DE 10 VIVIENDAS PARA AFECTADOS POR OLA INVERNAL

Aportes del Municipio	10	44.780.770
Aporte Imvibuga		10.000.000
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>54.780.770</b>

Fuente: Imvibuga

Elaboró: comisión auditora

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se encontró debidamente soportado.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Vivienda del Instituto Municipal de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social de Guadalajara de Buga IMVIBUGA y Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga - Secretaría de Vivienda y Servicios Públicos es Desfavorable, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 41. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, Imvibuga**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL ENTIDAD AUDITADA: IMVIBUGA VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. <b>Control de Gestión</b>	70,6	0,3	21,2
2. <b>Control de Resultados</b>	44,1	0,5	22,0
3. <b>Control Financiero</b>	75,0	0,2	15,0
Calificación total		1,00	<b>58,2</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

Fuente: matriz de calificación  
Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 21.2%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 22%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15%, debido a que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 58.2%.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 6 hallazgos con incidencia administrativa.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

#### 1.4.1.7 Auditoría con enfoque integral modalidad especial al Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de La Unión– INVIUNION

### ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:  
Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 42. Estructura del Sector Vivienda – Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

EJE ESTRATÉGICO	SECTOR ESTRATÉGICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMAS	PROYECTOS	META DE PRODUCTO cuatrienio 2012-2017
EJE SOCIAL	SECTOR VIVIENDA	CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD – VIVIENDA PARA TODOS.	CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE	Construcción de soluciones de vivienda de interés social para familias del municipio de la unión valle.	Se incrementó el Número de viviendas de intereses social a 431 al terminar el cuatrienio
				Construcción de soluciones de vivienda de interés prioritario para familias a reubicar que se encuentran en zonas de alto riesgo en el municipio de la unión valle.	En el 2014 se incrementó a 108 el nuero soluciones de vivienda de reubicación
				Apoyo y gestión para acceder a subsidios de vivienda en el municipio de la unión valle	En el 2013 se firmaron 2 convenios para gestionar construcción de vivienda
			ADQUISICIÓN DE PREDIOS	Adquisición de terrenos aptos para el desarrollo de vivienda en el área urbana y rural del municipio de la unión valle.	En el 2014 se incrementó en 2 los programas de vivienda de interés social apoyados con asesoría y gestión de subsidios
			MEJORAMIENTOS DE VIVIENDA EN EL MUNICIPIO DE LA UNION VALLE	Subsidios de mejoramiento de vivienda para familias de escasos recursos del municipio de la unión valle.	Durante los últimos dos años de gobierno se adquirieron 1,5 Has de suelo para VIS
					Se incrementaron en 242 las viviendas intervenidas con actividades de mejoramiento
					Durante el cuatrienio se fortalecieron 3 procesos administrativos del Instituto de Vivienda

Fuente: Instituto de Vivienda y Reforma Urbana INVIUNION

Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 43. Relación Contratación Vigencia 2012-2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Obra Publica	01	\$125.830.832	0	\$0
Prestación de Servicios	02	\$31.586.000	04	\$37.810.695
Convenios Interadministrativos	03	\$313.300.000	10	\$896.998.965
TOTAL	6	\$473.216.832	14	\$934.809.660

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

Elaboró: comisión auditoría

Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),  
 Gestión contractual (15),  
 Legalidad (2),  
 Gestión presupuestal (1),  
 Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: Gestión Presupuestal

**Tabla 44. Ejecución de Ingresos INVIUNION Vigencia 2012 “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$201.000.001,00	\$241.036.839,00	\$243.634.087,49	101
10243 01	Transferencias para Inversión	\$200.000.000,00	\$200.000.000,00	\$200.000.000,00	
10260 01	Cofinanciación (La Ermita)	\$1.000.000,00	\$8.316.000,00	\$8.316.000,00	
1400 41	Recursos del Balance	\$1,00	\$32.720.839,00	\$35.255.560,49	
1400 44	Rendimientos Financieros	\$0,00	\$0,00	\$62.527,00	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviunión  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 45. Ejecución de Gastos INVIUNION Vigencia 2012 “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$200.000.000,00	\$240.036.838,00	\$181.412.325,00	76
1211 05	Cofinanciación Proyecto la Hermita	\$30.000.000,00	\$61,959,394,00	\$55.575.568,00	
1211 11	Mejoramiento de Viviendas de Flías	\$100.000.000,00	\$100.000.000,00	\$49.439.371,00	
1211 12	Subsidio para Adq. de Vivienda	\$30.000.000,00	\$20.900.000,00	\$19,336,786,00	
1212 01	Estudios y Diseños	\$30.000.000,00	\$31.702.844,00	31.586.000,00	
1213 01	Fortalecimiento Institucional	\$10,000,000,00	\$25.474.600,00	\$25.474.600,00	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviunión  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 46. Ejecución de Ingresos INVIUNION Vigencia 2012, “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$250.439.373,00	\$483.695.654,00	\$484.363.592,00	100
10243 01	Transferencias para Inversión	\$200.000.000,00	\$200.000.000,00	\$200.000.000,00	
10260 01	Cofinanciación (La Ermita)	\$1.000.000,00	\$1.574.000,00	\$1.574.000,00	
10260 04	Convenio 0883/13 (55 mejoramientos)	\$0,00	\$65.998.965,00	\$65.998.965,00	
10260 05	Convenio 0886/13 (ola inv Villa del Sol)	\$0,00	\$22.000.000,00	\$22.000.000,00	
10260 06	Convenio 0887/13 (los hateños)	\$0,00	\$84.000.000,00	\$84.000.000,00	
10260 07	Convenio 0889/13 (proyecto la ermita)	\$0,00	\$56.000.000,00	\$56.000.000,00	
1400 41	Recursos del Balance	\$49.439.373,00	\$54.092.839,00	\$54.092.839,00	
1400 44	Rendimientos Financieros	\$0,00	\$29.850,00	\$697.788,00	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviunión

Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 47. Ejecución de Gastos INVIUNION Vigencia 2012, “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$250.439.373	\$483.695.654,00	\$227.861.391,00	47,10
1211 02	Mejoramiento de Viviendas de Flías	\$100.000.000,00	\$47.685.821,00	\$32.105.696,00	
1211 021	Mejoramiento de viv flías esc	\$49.439.373,00	\$49.439.373,00	\$49.439.373,00	
1211 04	Subsidio para Adq. de Vivienda	\$30.000.000,00	\$30.000.000,00	\$26.010.462,00	
1211 05	Cofinanciación Proyecto la Hermita	\$31.000.000,00	\$31.574.000,00	\$31.574.000,00	
1211 06	Cofinanciación Proyectos Reubicados	\$0,00	\$66.586.030,00	\$66.586.030,00	
1211 08	Convenio 0883/13 (55 mejoramientos)	\$0,00	\$65.998.965,00		
1211 09	Convenio 0886/13 (ola inv Villa del Sol)	\$0,00	\$22.000.000,00		
1211 10	Convenio 0887/13 (los hateños)	\$0,00	\$84.000.000,00		
1211 11	Convenio 0889/13 (proyecto la ermita)	\$0,00	\$56.000.000,00		
1212 01	Estudios y Diseños	\$30.000.000,00	\$15.758.000,00	\$15.758.000,00	
1213 01	Fortalecimiento Institucional	\$10.000.000,00	\$14.653.465,00	\$6.387.830,00	

Fuente: Instituto de Vivienda Inviunión

Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 48. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS**

Urbanización La Ermita

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$2.508.994.617	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$2.288.625.845	91%
Valor Viviendas terminadas	\$1.732.987.983	69%

Proyecto Lo Hateños

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$2.227.655.690	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$1.946.725.492	87%
Valor Viviendas terminadas	\$1.029.283.009	46%

Proyectos de Vivienda Reubicados Ola Invernal Villa del Sol

Número de Viviendas		22
Fuente de Financiación		Valor de los recursos Fuente de Financiación
Aporte Fondo Nacional de Regalías en subsidios		\$202.653.802
Aporte Municipio lote		\$52.668.000
Aporte Municipio interventora técnica		\$10.604.880
Aporte Municipio Costos Fiduciarios		\$9.400.000
Aporte Municipio Costos Gerencia Integral		\$23.200.000
Aporte municipio obras de urbanismo		\$81.224.269
Aporte Municipio obras construcción de vivienda		\$5.757.158
Aporte obras construcción de vivienda FONVIVIENDA		\$150.776.224
Aporte FONVIVIENDA Obras de Urbanismo		\$32.923.776
Aporte gastos de escrituración FONVIVIENDA		\$8.800.000
Aporte Municipio seguros y garantías		\$2.200.000
Aporte Gobernación obras de urbanismo		\$20.200.000
Aporte Gobernación Gerencia integral		\$1.800.000
Aporte Constructor		\$7.700.000
Total		\$609.908.109

Fuente: Instituto de Vivienda INVIUNION.

Elaboró: comisión auditora

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se encontró debidamente soportado.

### CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la política de vivienda del Instituto de Vivienda y Reforma Urbana INVIUNION Desfavorable, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 49. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, Inviunion**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
ENTIDAD AUDITADA: INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA INVIUNION			
VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
<b>1. Control de Gestión</b>	74.6	0.3	18.6
<b>2. Control de Resultados</b>	62.9	0.5	26.4
<b>3. Control Financiero</b>	75.0	0.2	15.0
Calificación total		1.00	<b>67.8</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

Fuente: matriz de calificación  
Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 18.6%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 26.4%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15%, debido a que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 67.8%.

Para la vigencia 2012 y 2013, el porcentaje de cumplimiento de los cinco (5) proyectos para desarrollar la política de vivienda en el municipio de La Unión es baja; debido a que de 5 proyectos, dos (2) no presentan ningún tipo de avance



que correspondería al 40% del total de los proyectos, estos son: “construcción de soluciones de vivienda de interés prioritario para familias a reubicar que se encuentran en zonas de alto riesgo en el municipio de la unión valle y “adquisición de terrenos aptos para el desarrollo de vivienda en el área urbana y rural del municipio de la unión valle”; esta situación genera incertidumbre en las familias que se encuentran asentadas en zonas de alto riesgo, al igual que la población.

Una vez revisados los contratos objeto de la muestra, se evidenció una falta de organización en el archivo de la documentación de carpetas contractuales, que no conservan un orden cronológico de acuerdo a la fase o etapa contractual lo que dificulta su revisión y análisis de la información.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron seis (6) hallazgos con incidencia administrativa.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

*1.4.1.8 Auditoría con enfoque integral modalidad especial al municipio de El Cerrito – Secretaría de Vivienda*

## ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:  
Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

*Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 50. Estructura del Sector Vivienda Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

PROGRAMA	SUBPROGRAMAS	METAS DE PRODUCTO
1.6.1 Construcción y Mejoramiento de Vivienda	1.6.1.1 Subsidios para soluciones de VIP proyecto de las organizaciones Populares OPV	Asignar 600 Subsidios para soluciones de VIP proyecto de las organizaciones Populares OPV, durante los cuatro años.
	1.6.1.2 Subsidios para mejoramiento de vivienda urbana	Asignar 140 Subsidios para mejoramiento de vivienda urbana, durante los cuatro años
	1.6.1.3 Subsidios para mejoramiento de vivienda Rural	Asignar 180 Subsidios para mejoramiento de vivienda Rural, durante los cuatro años
1.6.2 Construcción de vivienda Población Vulnerable	1.6.2.1 Subsidio para vivienda VIS Y VIP	Asignar 80 Subsidio para vivienda VIS Y VIP, durante los cuatro años
1.6.3 Mejoramiento de vivienda población étnica	1.6.3.1 Subsidio para mejoramiento de vivienda urbana y rural	Asignar 80 Subsidio para mejoramiento de vivienda urbana y rural, durante los cuatro años
1.6.4 Reubicación de viviendas y legalización de títulos para población étnica	1.6.4.1 Reubicación de viviendas por fenómenos naturales, en zona urbana y rural	Asignar 40 viviendas REUBICADAS por fenómenos naturales, en zona urbana y rural, durante los cuatro años
	1.6.4.2 Legalización de títulos y registros de predios de interés social zona urbana y rural	Legalizar y registrar 10 títulos y predios de interés social zona urbana, durante los cuatro años
	1.6.4.3 Legalización de títulos y registros de predios de interés social zona urbana y rural	Legalización y registros 10 títulos y predios de interés social zona rural, durante los cuatro años.
1.6.5 Construcción de vivienda para familias inscritas en el Programa Red Unidos y población étnica	1.6.5.1 Subsidios para soluciones de vivienda nueva VIP (estrato 1 y 2)	Asignar 72 Subsidios para soluciones de vivienda nueva VIP (estrato 1 y 2), durante los cuatro años
1.6.6 Reubicación de vivienda y legalización de títulos	1.6.6.1 Reubicación de vivienda por efectos de fenómenos naturales zona urbana- población vulnerable	Reubicar 24 vivienda por efectos de fenómenos naturales zona urbana- población vulnerable, durante los cuatro años
	1.6.6.2 Reubicación de viviendas por efecto de fenómenos naturales, en la zona rural población vulnerable	Reubicar 56 viviendas por efecto de fenómenos naturales, en la zona rural población vulnerable, durante los cuatro años
	1.6.6.3 Legalización de títulos y Registro de predios de interés social, zona urbana y rural	Legalizar y Registrar 43 títulos y predios de interés social, zona urbana y rural, durante los cuatro años
	1.6.6.4 Mejoramiento Integral de Barrios	Mejoramiento Integral de 8 Barrios, durante los cuatro años
1.6.7 Construcción de vivienda Nueva	1.6.7.1 Subsidios para soluciones de vivienda nueva VIP (estrato 1 y 2)	Asignar 72 Subsidios para soluciones de vivienda nueva VIP (población vulnerable y Desplazados) en los cuatro años
	1.6.7.2 Subsidios para la construcción de vivienda en sitio propio	Asignar 64 Subsidios para la construcción de vivienda en sitio propio, durante los cuatro años
	1.6.7.3 Apoyo a la adquisición de vivienda propia proyectos afiliados a CCF, desplazados, convenios	Apoyar a 372 adquisición de vivienda propia proyectos para afiliados a CCF, desplazados, convenios, durante los cuatro años

Fuente: Secretaría de Planeación de la Alcaldía Municipal del Cerrito  
Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 51. Relación Contratación Vigencia 2012-2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Resoluciones de Gastos	02	\$29.000.000	0	\$0
Prestación de Servicios	0	\$0	01	\$15.300.000
Convenios de Asociación	0	\$0	02	\$1.660.173.757
TOTAL	02	\$29.000.000	03	\$1.675.473.757

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

Elaboró: comisión auditoría

Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la Política de Vivienda. De igual manera, se determinó, por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),

Gestión contractual (15),

Legalidad (2),

Gestión presupuestal (1),

Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 52. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2012 - Sector Vivienda**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$1.227.973.568
0001	Recursos Propios	\$641.200.000,00
0004	Sobretasa A la Gasolina	\$271.500.000,00
0017	Recursos del Capital	\$315.273.568,00

Fuente: Secretaría de Hacienda y Secretaría de Planeación

Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 53. Presupuesto de Inversión (POAI) Vigencia 2013 - Sector Vivienda**

	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN
	TOTAL	\$1.344.765.743,00
0001	Recursos Propios	\$521.518.624,00
0004	Sobretasa A la Gasolina	\$790.934.500,00
0017	Recursos del Capital	\$32.312.614,00

Fuente: POAI Vigencia 2013 - Secretaría de Planeación y Secretaría de Vivienda y Desarrollo

Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 54. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social -PVIS**

## Proyecto Urbanización Nuevo Municipio I Etapa

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$1.544.685.414	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$1.103.346.700	71%
Valor Viviendas terminadas	\$441.338.980	27%

## Proyecto Urbanización Brisas de la Merced Etapa III 2007.

Valor Inicial Proyecto de Vivienda	\$1.011.840.000	100%
Valor Subsidios Otorgados	\$1.188.173.757	92%
Valor Viviendas terminadas	\$1.188.173.757	92%

## “Proyecto de Mejoramiento de Vivienda

Valor Inicial Proyecto de Mejoras	\$472.000.000	100%
Valor Mejoras Ejecutadas	\$144.000.000	31%
Valor Mejoras sin Ejecutar	\$328.000.000	69%

Fuente: Secretaría de Planeación y Secretaría de Vivienda y Desarrollo

Elaboró: comisión de auditoría

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se encontró debidamente soportado.

### CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la política de vivienda de la Alcaldía Municipal de El Cerrito es Desfavorable, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 55. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, alcaldía El Cerrito**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
ENTIDAD AUDITADA: ALCALDIA MUNICIPAL DE EL CERRITO			
VIGENCIA AUDITADA: 2012 - 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
<b>1. Control de Gestión</b>	92.5	0.3	27.8
<b>2. Control de Resultados</b>	51.1	0.5	25.6
<b>3. Control Financiero</b>	75.0	0.2	15.0
Calificación total		1.00	<b>68.3</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		
RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL			
Rango	Concepto		
80 o más puntos	FAVORABLE		
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE		

Fuente: matriz de calificación

Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el **componente control de gestión** arrojó una calificación total de 27.8%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan en el cuerpo del informe. El **componente control de resultados** arrojó una calificación total de 25.6%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El **componente control financiero** arrojó una calificación total de 15%, debido a que la gestión presupuestal y financiera se adecuó a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 68.3%.

El sector vivienda arrojó un cumplimiento de avance total del 77.68% frente al bienio 2012 y 2013, el cual es bajo si se tiene en cuenta que el mayor avance de metas de los siete (7) programas se presentó en el primer programa que tiene una ponderación del 62% que frente al bienio alcanzó el 52.2% y frente al cuatrienio

el 19%; dos (2) programas presentaron 0% y uno (1) por debajo del 1% de avance, que frente al cuatrienio representan el 0%.

Por otra parte, el sector vivienda presentó un cumplimiento en el cuatrienio del 29% siendo baja, si se tiene en cuenta que para alcanzar el objetivo que propone el gobierno municipal a través de la Secretaría de Vivienda y Bienestar Social, como es el de mejorar las condiciones de viviendas construidas de acuerdo a unos estándares de calidad; adelantar los procesos de reubicación de las viviendas declaradas en alto riesgo; y avanzar en la superación del déficit de vivienda priorizando las familias de extrema pobreza, a través de subsidios y mecanismos que faciliten el proceso; solo le restan 18 meses del periodo de gobierno para cumplir con el 100% del programa de vivienda.

## RELACIÓN DE HALLAZGOS

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cuatro (4) hallazgos con incidencia administrativa.

## PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

### *1.4.1.9 Auditoría con enfoque integral modalidad especial al Instituto Cartagüense de Vivienda – Incavi*

## ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:  
Se examinó la siguiente área, actividad o proceso:

### *Control de resultados*

Factor: planes, programas y proyectos

**Tabla 56. Estructura del Sector Vivienda Ajustado - Plan de Desarrollo 2012 – 2015**

Programa	Subprograma	Proyecto	Descripción Meta producto	Vr. Esperado Producto
Gestión y ejecución de proyectos de vivienda digna	Gestión de Subsidios para la Adquisición y Mejoramiento de la Vivienda de Interés Social	Adjudicación de subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada	Adjudicar 50 subsidios para adquisición de vivienda nueva o usada destinada a población vulnerable, desplazada y víctimas de la violencia durante el cuatrienio	50
		Estrategia de alianzas con otras entidades e instituciones	Desarrollar una (1) alianza estratégica con otras entidades encargadas del desarrollo de la VIS en el Municipio para el cuatrienio	4
		Ejecución de proyectos de vivienda nueva urbana y rural	Realizar la construcción para llegar al mejoramiento de 406 viviendas rurales y urbanas en el cuatrienio	406
	Gestión Subsidios para Reubicación de Viviendas asentadas en zonas de alto riesgo	Reasentamiento de familias afectadas por factores de riesgo y/o ambientales y Ola Invernal	Asignar 619 subsidios de reubicación a familias afectadas por diversos factores ambientales y/o sociales durante el cuatrienio	619

Fuente: Instituto Cartagüense de Vivienda “INCAVI”

Elaboró: comisión auditoría

*Control de gestión*

Factor: gestión contractual

**Tabla 57. Detalle Contratación Consolidada 2012 - 2013**

TIPOLOGÍA	Vigencia 2012		Vigencia 2013	
	CANTIDAD	VALOR	CANTIDAD	VALOR
Convenios Interadministrativos	05	\$343.970.400	10	\$303.517.200
TOTAL	05	\$343.970.400	10	\$303.517.200

Fuente: Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

Elaboró: comisión auditoría

Factor: legalidad

Se realizó la evaluación del cumplimiento de las normas presupuestales y las asociadas a la política de vivienda. De igual manera, se determinó por parte de la comisión auditora, indicadores tal como se detalla en el presente informe.

Factor: control fiscal interno

Por parte de la comisión auditora, se evaluó el control a 25 riesgos asociados a la ejecución de la política de vivienda en las áreas evaluadas, distribuidos así:

Planes, programas y proyectos (5),

Gestión contractual (15),

Legalidad (2),

Gestión presupuestal (1),

Gestión financiera (2)

*Control financiero*

Factor: gestión presupuestal

**Tabla 58. Ejecución de Ingresos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2012**  
**“Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$2.829.805.937,00	\$3.176.694.682,00	\$784.148.289,00	25
211	Ingresos corrientes	\$954.561.000,00	\$1.043.568.609,00	\$125.481.401,00	
212	Transferencias y aportes	\$791.834.937,00	\$938.834.937,00	\$490.970.400,00	
213	Recursos de capital	\$1.083.410.000,00	\$1.144.749.761,00	\$118.155.113,47	
214	Disponibilidad inicial	\$0	\$49.541.375	\$49.541.375	

Fuente: Instituto Cartagüense de Vivienda INCAVI

Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 59. Ejecución de Gastos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2012**

FUENTE	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$2.829.805.937,00	\$3.176.694.682,00	\$724.572.618,00	25
0001	Gastos de funcionamiento	\$522.453.000,00	\$753.956.940,00	\$534.750.511,00	
0004	Gastos de inversión	\$2.307.352.937,00	\$2.422.737.742,00	\$189.822.108,00	

Fuente: Instituto Cartagüense de Vivienda INCAVI

Elaboró: comisión de auditoría



**Tabla 60. Ejecución de Ingresos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2013, “Sector Vivienda”**

	DESCRIPCIÓN	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$800.000.000,00	\$1.373.310.614,00	\$611.708.972,00	45
211	Ingresos corrientes	\$547.929.600,00	\$669.856.390,00	\$162.813.466,00	
212	Transferencias y aportes	\$110.005.000,00	\$498.435.580,00	\$303.746.903,00	
213	Recursos de capital	\$142.065.400,00	\$143.173.260,00	\$83.303.219,49	
214	Disponibilidad inicial	\$0	\$61.845.385	\$61.845.385	

Fuente: Instituto Cartagüense de Vivienda INCAVI  
Elaboró: comisión de auditoría

**Tabla 61. Ejecución de Gastos Instituto de Vivienda INCAVI Vigencia 2013 “Sector Vivienda”**

FUENTE	DESCRIPCION	Presupuesto Inicial	Presupuesto Definitivo	Presupuesto Ejecutado	% Ejecutado
	TOTAL	\$800.000.000,00	\$1.373.310.614,00	\$550.358.351,00	40
0001	Gastos de funcionamiento	\$200.000.000,00	\$620.248.914,00	\$391.680.666,00	
0004	Gastos de inversión	\$600.000.000,00	\$753.061.700,00	\$158.677.685,00	

Fuente: Instituto Cartagüense de Vivienda INCAVI  
Elaboró: comisión de auditoría

Factor: gestión financiera

**Tabla 62. Relación de Cierres Financieros de los Planes de Vivienda de Interés Social- PVIS**

Proyecto Urbanización Balcones de las Colinas

Vr. Proyecto de Vivienda	\$ 2.249.916.657	100%
Vr. Proyecto del INCAVI	\$ 1.869.649.053	83,9%
Valor Subsidios Otorgados con relación al proyecto del INCAVI	\$ 1.869.649.053	44,06
Valor total de las obras ejecutadas (Infraestructura + vivienda) del proyecto	\$ 1.295.969.068	58,60
Valor Viviendas terminadas con relación al total del proyecto	\$ 823.913.142	36,61%

Proyecto Urbanización El Verdúm

Vr. Proyecto de Vivienda inicial	\$ 5.826.381.694,79	100%
Vr. Proyecto de Vivienda modificado	\$ 6.718.545.341,68	83,09%
Valor Subsidios Otorgados	\$ 1.152.447.000	67,04%
Valor total de las obras ejecutadas (Infraestructura + 179 vivienda)	\$ 4.629.485.743,68	68,90%

Fuente: Instituto Cartagüense de Vivienda INCAVI

Elaboró: comisión de auditoría

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe, lo que se encontró debidamente soportado.

### CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para la ejecución de la Política de Vivienda del Instituto Cartagüense de Vivienda INCAVI es Desfavorable, no cumplen con los principios evaluados (economía, eficiencia, eficacia). Lo anterior como consecuencia de los siguientes hechos:

**Tabla 63. Matriz de evaluación de la gestión fiscal, Incavi**

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL			
ENTIDAD AUDITADA: INSTITUTO CARTAGÜENSE DE VIVIENDA INCAVI			
VIGENCIA AUDITADA: 2012 -2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
<b>1. Control de Gestión</b>	91.7	0.3	27.5
<b>2. Control de Resultados</b>	54.7	0.5	27.4
<b>3. Control Financiero</b>	75.0	0.2	15.0
Calificación total		1.00	<b>69.9</b>
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

Fuente: matriz de calificación

Elaboró: comisión de auditoría

Como se evidencia en la tabla anterior, el componente control de gestión arrojó una calificación total de 27.5%, por cuanto la gestión contractual fue deficiente debido a que el proceso de contratación presentó observaciones que se relacionan

en el cuerpo del informe. El componente control de resultados arrojó una calificación total de 27.4%, por cuanto la formulación ejecución de proyectos y metas en materia de política de vivienda es ineficiente e ineficaz.

El componente control financiero arrojó una calificación total de 15%, debido que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda.

Lo anterior arroja un concepto de la gestión fiscal DESFAVORABLE con un 69.9%.

El Plan de Desarrollo, en sus metas producto para el cuatrienio, presenta poco avance en el cumplimiento de metas.

#### RELACIÓN DE HALLAZGOS

En el desarrollo de la presente auditoría, se establecieron tres (3) hallazgos con incidencia administrativa.

#### PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe ser registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.



## 2. CONCLUSIONES

Conforme se referencia en el desarrollo del presente documento, la política de vivienda es innegablemente un dinamizador de la economía, no solo por los recursos que se ejecutan desde diversos proyectos, como las alianzas que se hacen con las Cajas de Compensación Familiar y otros agentes privados u Organismos No Gubernamentales-ONG-, sino por ser una fuente directa importante de nuevos empleos.

No obstante, por su importancia se hace necesario el acompañamiento de los órganos de control, particularmente el fiscal, representado por la Controlaría Departamental del Valle del Cauca, que en cumplimiento de su mandato constitucional dé cuenta de la adecuada ejecución de los recursos orientados desde el gobierno central y otras fuentes que le posibilitan a los entes municipales el cumplimiento de sus planes, programas y proyectos.

La gestión fiscal, como se puede observar en los apartados respectivos para cada uno de los nueve (9) municipios evaluados, fue desfavorable lo que conlleva, para cada uno de ellos, la necesidad de elaborar planes de mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento se debe registrar en el Proceso de Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Reglamentaria 12 de octubre 08 de 2013.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Los componentes que incidieron fundamentalmente en el concepto que arrojó que cada una de las entidades auditadas estuviera por debajo del aceptable del 80%, fue el de control de gestión con una ponderación del 30% y el de control de resultados con una ponderación del 50%. Para el caso del componente control financiero, con una ponderación del 20%, arrojó una calificación aceptable, debi-

do a que la gestión presupuestal y financiera se adecúa a las normas establecidas en materia de vivienda en los diversos entes municipales.

A manera de resumen se puede presentar lo siguiente:

- **CARTAGO:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 69.9%
- **EL CERRITO:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 68.3%
- **LA UNIÓN:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 67.8%
- **BUGA:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 58.2%
- **CANDELARIA:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 75.7%
- **PRADERA:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 65.5%
- **ZARZAL:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 67.1%
- **CALIMA-DARIÉN:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 55.3%
- **LA VICTORIA:** gestión fiscal **DESFAVORABLE** con un 59.8%

Como es evidente, el municipio con mejor porcentaje de evaluación fue el de Candelaria con 75.7% y el que obtuvo menor resultado en su gestión fiscal fue el municipio de Calima-Darién con 55.3%.

## REFERENCIAS

- Belikow, J. (2007). *Coordinación de políticas públicas*. Lima: PRODEV.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad – Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva sociedad.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). CONPES. Disponible en <https://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>
- Dror, Y. (1996). Public Policymaking Reexamined. San Francisco: Chandler.
- Evans, P. (2007). Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. Lisboa: VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Ley 1444 de 2011.
- Ley 546 de 1999.
- Ley 1573 de 2012.
- Ley 388 de 1997.
- Martínez, N. R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En Anderson, C. *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (s.f.a.). CONPES. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/Ministerio/Normativa/Vivienda/Paginas/CONPES.aspx>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (s.f.b.). Objetivos y funciones. Disponible en <http://www.minvivienda.gov.co/Ministerio/Paginas/Objetivos%20y%20Funciones.aspx>
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica.

- Powell, W. y Dimaggio, P. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia. (s.f.). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en [http://www.pnud.org.co/img\\_upload/33323133323161646164616461646164/Erradicar%20la%20pobreza%20extrema%20y%20el%20hambre.pdf](http://www.pnud.org.co/img_upload/33323133323161646164616461646164/Erradicar%20la%20pobreza%20extrema%20y%20el%20hambre.pdf)
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). *Políticas públicas y think tanks*. Konrad Adenau Stiftung.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior – A study of decision making processes in administrative organizations*. New York: The Free Press.
- Universidad del Rosario. (2007). Política de vivienda: alcances y perspectivas. Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II\\_2007/PDF/2007\\_fasciculo11/](http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-II_2007/PDF/2007_fasciculo11/)
- 
- Varela, E. (2014a). Gobernabilidad y procesos de políticas públicas- Rupturas y crisis del paradigma dominante. Artículo inédito.
- Varela, E. (2014b). Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad- Referentes de interpretación y crítica del poder managerial. Paper presentado en el III congreso de la Red PILARES, Porto Alegre (Brasil, agosto 2014)
- Varela, E. (2005). *La mercantilización de lo público*. Cali: Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle.
- (Footnotes)
- 1 Organizaciones Populares de Vivienda.





