Supersubsidio

Superintendencia Delegada para
Estudios Especiales y la Evaluación de Proyectos (SDEEEP)

ANÁLISIS DE COBERTURA TERRITORIAL DE LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA (FOVIS) EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA: UN ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LA ASIGNACIÓN FRENTE A LA DEMANDA POTENCIAL (2022-2023)

Juan Sebastian Rincon Osorio

JUNIO 2026

RESUMEN

La presente investigación analiza la cobertura y pertinencia territorial de los subsidios de vivienda (FOVIS) asignados por las Cajas de Compensación en el departamento del Tolima durante el periodo 2022-2023. A través de un estudio descriptivo, se contrastó la ejecución presupuestal reportada en el sistema SIGER con los indicadores de déficit habitacional proporcionados por el DANE, con el objetivo de identificar posibles asimetrías en la distribución de los recursos parafiscales.

Los hallazgos revelan una desconexión estructural: el 83.3% de la inversión institucional se concentra en Ibagué, a pesar de que la capital representa menos de una cuarta parte del déficit habitacional del departamento. Se identificó que el modelo actual prioriza la vivienda nueva en entornos urbanos consolidados, dejando desatendida la alta demanda de vivienda cualitativa (mejoramiento) predominante en los 46 municipios restantes. El estudio concluye que, bajo las reglas actuales, el FOVIS opera como un facilitador de la oferta privada más que como una herramienta de equidad social. Como solución, se recomienda la creación de un "Índice de Equidad Territorial", la reingeniería de la oferta modal hacia el mejoramiento de vivienda y la transición hacia una vigilancia de la Superintendencia enfocada en la pertinencia social del gasto.

Palabras clave:

FOVIS, Equidad Territorial, Déficit Habitacional, Vigilancia Técnica, Pertinencia del Gasto Social.

ABSTRACT

This research analyzes the territorial coverage and relevance of housing subsidies (FOVIS) allocated by Family Allowance Funds in the department of Tolima during the 2022-2023 period. Through a descriptive study, the budgetary execution reported in the SIGER system was contrasted with housing deficit indicators provided by DANE, aiming to identify potential asymmetries in the distribution of parafiscal resources.

The findings reveal a structural disconnection: 83.3% of institutional investment is concentrated in Ibagué, despite the capital representing less than a quarter of the department's housing deficit. It was identified that the current model prioritizes new housing in consolidated urban environments, leaving the high demand for qualitative housing (improvement) predominant in the remaining 46 municipalities unattended. The study concludes that, under current rules, FOVIS operates as a facilitator of private supply rather than a tool for social equity. As a solution, the creation of a "Territorial Equity Index", the re-engineering of modal supply toward housing improvement, and the transition toward Superintendence oversight focused on the social relevance of expenditure are recommended.

Keywords:

Housing Subsidies (FOVIS), Family Allowance Funds, Territorial Coverage, Housing Deficit, Tolima.

Supersubsidio

Contenido

RESUMEN ***2***

ABSTRACT ***3***

INTRODUCCIÓN ***6***

Capítulo I: Planteamiento de la Investigación ***8***

1.1 Problema **8**

1.1.1 Enunciar el problema 8

1.1.2 Formular el Problema 9

1.2 Justificación **9**

1.3 Objetivos **10**

1.3.1 Objetivo General 10

1.3.2 Objetivos específicos 10

1.4 Hipótesis **10**

1.5 Delimitación de la Investigación **11**

Capítulo II: Marco de Referencia ***11***

2.1 Estado del Arte **12**

2.2 Marco Teórico **13**

1. La Teoría de la Focalización del Gasto Público Social 13

2. La Gestión Pública orientada al Impacto Social 13

3. La Equidad Territorial como Eje de Convergencia 14

2.3 Marco Conceptual **14**

2.4 Marco Normativo **15**

2.5 Marco Contextual **16**

2.6 Marco Histórico **17**

Capítulo III: Marco Metodológico *18*

3.1 Matriz de Consistencia Científica **18**

3.2 Metodología **21**

3.2.1 Alcance de la Investigación 22

3.2.2 Tipo de Diseño **22**

3.2.3 Definición y Validación de Instrumentos Captura de Datos 22

3.2.4 Población y Selección Muestra 23

3.2.5 Aplicación de Instrumentos, Recopilación y Análisis de Datos 23

Capítulo IV: Resultados y Discusión de los Resultados *24*

4.1 Resultados de la Investigación **24**

4.1.1. Inversión y Ejecución 24

4.1.2. El Espejo de la demanda (DANE) 25

4.2 Discusión de los Resultados **25**

4.3 Limitaciones del Estudio **26**

Capitulo V: Conclusiones y Recomendaciones *27*

5.1 Conclusiones **27**

5.2 Recomendaciones **27**

Referencias Bibliográficas *29*

INTRODUCCIÓN

El sistema de subsidio familiar en Colombia representa uno de los pilares más importantes de la política social, siendo el subsidio de vivienda (FOVIS) una herramienta fundamental para reducir las brechas de equidad habitacional en el país. En este contexto, la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce una función crítica de vigilancia, garantizando que los recursos administrados por las Cajas de Compensación se ejecuten bajo los principios de legalidad y transparencia.

Tradicionalmente, esta labor de supervisión se ha concentrado en el cumplimiento normativo y la verificación de la ejecución presupuestal a través de reportes contables en el sistema SIGER. No obstante, la dinámica actual de los territorios exige que la vigilancia técnica evolucione hacia una comprensión más profunda de la pertinencia territorial de la inversión. Es decir, no basta con validar que el recurso sea gastado, sino que es necesario caracterizar si dicha asignación responde de manera efectiva a las necesidades reales de los afiliados en las zonas más vulnerables.

La presente investigación se enfoca en el departamento del Tolima durante el periodo 2022-2023. A través de un estudio descriptivo, se busca contrastar la información de asignación de subsidios con los indicadores de déficit habitacional reportados por el DANE. Para identificar y medir estas asimetrías territoriales de manera ágil y ejecutiva, la investigación aplicará una metodología de análisis descriptivo y documental a nivel macro. Se estudiará la distribución de los recursos mediante la segmentación por participación porcentual, contrastando de forma directa la concentración del gasto en la capital (Ibagué) frente a las subregiones y municipios intermedios (como El Espinal y Honda), utilizando herramientas de visualización de datos integradas en un Dashboard. El propósito central es identificar posibles asimetrías en la cobertura y determinar si existe una concentración de la inversión en centros urbanos que pudiese estar postergando la atención en municipios con mayores carencias sociales.

Este documento presenta una propuesta técnica que utiliza las herramientas de visualización de Microsoft Excel para la consolidación y análisis descriptivo de los datos macro del SIGER y del DANE. Mediante el diseño de un Dashboard institucional

enfocado en indicadores de participación porcentual, se busca transformar datos administrativos en un recurso visual y ejecutivo. Con ello, se pretende aportar hallazgos directos que fortalezcan los criterios de supervisión de la entidad, promoviendo una vigilancia ágil que pase del control numérico básico a una evaluación de la pertinencia social y distribución del gasto en el territorio.

Capítulo I: Planteamiento de la Investigación

1.1 Problema

El análisis del Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS) en el Tolima revela una tensión entre la gestión administrativa y la realidad socioeconómica del departamento. Mientras que la normativa exige una ejecución presupuestal eficiente, la supervisión técnica enfrenta el reto de validar que estos recursos no solo se gasten, sino que se asignen bajo criterios de equidad territorial. El problema central se ubica en la brecha informativa que existe entre lo que reportan las plataformas contables y las necesidades de vivienda que registran los censos oficiales.

1.1.1 Enunciar el problema

Al revisar la trayectoria de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el Tolima, nos encontramos con un modelo de vigilancia que, por años, ha privilegiado la lupa contable y normativa. Básicamente, la labor se ha limitado a comprobar en el sistema SIGER que el gasto cumpla con lo exigido en el papel. Sin embargo, en nuestro análisis notamos que este modelo deja un punto ciego gigante: ignora cómo se distribuye realmente el recurso en el territorio. Es evidente la marcada tendencia a concentrar los subsidios en ciudades con mercados inmobiliarios activos, como Ibagué, relegando a un segundo plano a los municipios que, irónicamente, tienen los índices más críticos de déficit habitacional.

Lo que detectamos en este estudio es una desconexión técnica preocupante entre lo que dicen los reportes oficiales y lo que realmente necesita la gente en cada municipio. Al profundizar en el periodo 2022-2023, nos dimos cuenta de que, sin un análisis que cruce la ejecución de las Cajas con la demanda real que reporta el DANE, la entidad simplemente no cuenta con los insumos para saber si la inversión es pertinente. Actualmente, la supervisión se reduce a verificar saldos financieros, perdiendo de vista la razón de ser del subsidio: cerrar la brecha de vivienda en las zonas donde la población es más vulnerable.

1.1.2 Formular el Problema

¿Cuál es el nivel de cobertura y pertinencia territorial de los subsidios de vivienda (FOVIS) asignados por las Cajas de Compensación en el Tolima durante el periodo 2022-2023, al contrastar la ejecución del sistema SIGER con la demanda potencial identificada por el DANE?

1.2 Justificación

La presente investigación es necesaria para fortalecer la vigilancia técnica de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el departamento del Tolima, permitiendo identificar unos elementos adicionales para una transición de un modelo de control meramente contable hacia un análisis integral de cobertura territorial. La relevancia de este estudio se fundamenta en los siguientes aspectos:

Fortalecimiento Institucional: El proyecto busca aportar criterios técnicos para que la supervisión de los recursos FOVIS se base en datos reales de necesidad y no solo en el cumplimiento de normas presupuestales. Esto permite identificar brechas críticas entre la ejecución del gasto y la demanda habitacional, optimizando la capacidad de respuesta de la entidad.

Equidad Social: Al contrastar la ejecución del sistema SIGER con la demanda potencial identificada por el DANE, se podrá validar que los subsidios cumplan su función social de reducir la brecha de vivienda. Esto asegura que la inversión llegue a los municipios con mayores carencias, promoviendo una distribución más justa del recurso parafiscal.

Eficiencia Operativa: La investigación pretende demostrar viabilidad al utilizar herramientas existentes (SIGER y Excel) y talento humano propio. Al transformar datos administrativos en inteligencia institucional sin generar costos adicionales, el estudio se convierte en un modelo de gestión eficiente y replicable para la supervisión de otros fondos sociales.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Analizar la cobertura territorial de los subsidios de vivienda (FOVIS) asignados por las Cajas de Compensación en el Tolima durante el periodo 2022-2023, mediante un análisis descriptivo que relacione la ejecución reportada en el sistema SIGER con la demanda potencial identificada por el DANE.

1.3.2 Objetivos específicos

- Caracterizar la distribución geográfica de los subsidios asignados por las Cajas de Compensación en las subregiones del departamento.
- Comparar la asignación de recursos (SIGER) frente a los indicadores de déficit habitacional (DANE) para determinar la pertinencia social del gasto.
- Evaluar las asimetrías territoriales en la asignación de subsidios FOVIS mediante el análisis de participación porcentual e indicadores macro de cobertura para evidenciar el nivel de centralismo institucional en el departamento del Tolima.
- Presentar los hallazgos técnicos del estudio mediante el diseño de un Dashboard en Excel que consolide indicadores de cobertura frente al déficit habitacional a nivel macro-regional.

1.4 Hipótesis

La presente hipótesis nace de la observación del diseño estructural del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia. Dado que la asignación de los recursos del Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS) está normativamente vinculada a la ubicación de las empresas aportantes del 4% y a la demanda de los trabajadores formalizados, se infiere una desconexión inherente con las realidades del déficit habitacional censal, el cual predomina en las zonas con mayores índices de informalidad y menor desarrollo empresarial.

Planteamiento de la Hipótesis:

Existe una asimetría territorial significativa entre la distribución de los subsidios de vivienda (FOVIS) y la demanda potencial en el departamento del Tolima durante el periodo 2022-2023. Como consecuencia de las reglas de asignación del sistema, se proyecta una marcada concentración de la inversión institucional en la capital del departamento (Ibagué) y las cabeceras urbanas principales, generando una baja cobertura relativa en las subregiones y municipios con menor desarrollo empresarial y altos índices de déficit cualitativo censal.

1.5 Delimitación de la Investigación

La presente investigación se circunscribe técnica, espacial y temporalmente para garantizar la precisión de sus hallazgos. Geográficamente, el estudio se centra de forma exclusiva en el departamento del Tolima, analizando la cobertura de las Cajas de Compensación Familiar con presencia en la región. Temporalmente, el análisis se delimita a los años 2022 y 2023, periodo que permite trabajar con datos consolidados y actualizados de la gestión administrativa y los indicadores sociales.

Desde el punto de vista técnico, la investigación se define como un estudio descriptivo basado en el contraste de fuentes secundarias oficiales. El alcance del análisis se limita a la relación entre los reportes de ejecución institucional del sistema SIGER y los indicadores de déficit habitacional proporcionados por el DANE. Por lo tanto, el estudio no contempla la realización de trabajo de campo, encuestas directas o evaluaciones de impacto de largo plazo, enfocándose estrictamente en la transformación de datos administrativos existentes en inteligencia institucional para la supervisión técnica.

Capítulo II: Marco de Referencia

El presente capítulo compila los fundamentos teóricos, conceptuales y normativos que otorgan validez científica y metodológica a la investigación. El análisis de la distribución de los subsidios de vivienda (FOVIS) en el Tolima se encuadra, desde la

perspectiva del desarrollo regional, en la Teoría del Desarrollo Territorial, la cual sostiene que la inversión social del Estado y sus agentes debe corregir las disparidades geográficas para evitar la polarización económica en las capitales. Asimismo, se articulan conceptos fundamentales como Equidad Habitacional, Pertinencia del Gasto Social y Vigilancia Técnica, los cuales permiten evaluar si la asignación de recursos administrativos responde con justicia distributiva a la demanda real de la población. De este modo, el marco referencial sitúa el control fiscal y la supervisión del subsidio familiar no como un mero ejercicio contable, sino como un instrumento garante del equilibrio social en el territorio.

2.1 Estado del Arte

La revisión de antecedentes para la presente investigación permite identificar que el estudio de los subsidios de vivienda en Colombia ha sido abordado mayoritariamente desde una perspectiva macroeconómica y de cumplimiento de metas nacionales. Informes de organismos como la Contraloría General de la República y la misma Superintendencia del Subsidio Familiar han centrado su análisis en la ejecución presupuestal y la eficiencia administrativa de las Cajas de Compensación (Superintendencia del Subsidio Familiar, 2023).

En el ámbito de la literatura internacional, diversos estudios en América Latina —con un fuerte componente conceptual impulsado por organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)— han analizado la aplicación de enfoques orientados hacia la "justicia espacial" y la mitigación de la "segregación socio-espacial" (Cuervo, 2019). Estos antecedentes demuestran que las políticas de vivienda basadas en subsidios a la demanda tienden a generar asimetrías territoriales crónicas, ya que los recursos se concentran de forma natural en las capitales y nodos intermedios con mayor dinamismo inmobiliario, postergando a las periferias rurales debido a la falta de suelo urbanizable y la escasa oferta constructiva (Arrieta, 2021).

A nivel regional y nacional, investigaciones desarrolladas en departamentos con dinámicas similares, así como análisis académicos enfocados en las dinámicas urbanas del departamento del Tolima (Universidad del Tolima, 2023), señalan que, si bien la

oferta inmobiliaria y la colocación de créditos y subsidios han crecido, estas se encuentran altamente concentradas en el área metropolitana de Ibagué (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022).

Este estudio se diferencia de los antecedentes al proponer una integración técnica entre los datos operativos del sistema SIGER (Superintendencia del Subsidio Familiar, 2024) y los indicadores de demanda potencial del DANE (2023), aportando una visión de georreferenciación administrativa que no ha sido explorada en los reportes de supervisión tradicionales de la región.

2.2 Marco Teórico

Para analizar de manera rigurosa la asignación de los subsidios de vivienda (FOVIS) en el departamento del Tolima, esta investigación se cimenta en tres corrientes teóricas que, al dialogar entre sí, permiten superar una visión meramente administrativa de los recursos públicos.

1. La Teoría de la Focalización del Gasto Público Social

La primera columna teórica se fundamenta en los planteamientos sobre la focalización de la política social. Como lo señala Arrieta (2021), la eficiencia de los recursos estatales no se mide por el volumen de dinero colocado, sino por su capacidad de orientarse hacia los sectores poblacionales con mayores carencias estructurales. Desde esta óptica, los subsidios habitacionales no pueden operar bajo una lógica de libre mercado donde el beneficio llega únicamente a quien tiene la capacidad de cofinanciar un proyecto privado, sino que deben concebirse como un instrumento de redistribución. En el contexto de este estudio, la teoría de la focalización permite cuestionar por qué el grueso de la inversión del FOVIS se concentra en Ibagué a pesar de que el mayor déficit de vivienda se encuentra en los municipios periféricos.

2. La Gestión Pública orientada al Impacto Social

Complementando lo anterior, la investigación se apoya en los principios de análisis de políticas públicas y evaluación de programas sociales (Cuervo, 2019). A diferencia del

control burocrático tradicional —que evalúa el éxito de una entidad simplemente verificando que el presupuesto se haya ejecutado a tiempo (como ocurre con la revisión contable en el sistema SIGER)—, la literatura sobre desarrollo regional exige evaluar el impacto real de la inversión pública en el bienestar del ciudadano. Aplicar este enfoque implica un cambio de paradigma para la Superintendencia del Subsidio Familiar: la vigilancia no debe limitarse a comprobar la legalidad formal de las Cajas de Compensación, sino a certificar si el gasto transforma de fondo las condiciones de vulnerabilidad territorial.

3. La Equidad Territorial como Eje de Convergencia

Finalmente, el marco teórico se articula mediante el principio de Equidad Territorial. Desde la perspectiva de los desequilibrios territoriales en Colombia (Cuervo, 2019), las políticas públicas tienden a generar asimetrías crónicas cuando ignoran las dinámicas geográficas, concentrando la inversión en las capitales y abandonando a las periferias. La equidad territorial sostiene que el acceso a los beneficios de la seguridad social y a una vivienda digna no debe estar condicionado por la ubicación geográfica del trabajador ni por la infraestructura financiera de las constructoras.

2.3 Marco Conceptual

Para garantizar la precisión técnica de la investigación, se establecen las siguientes definiciones base:

- Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS): Cuenta especial administrada por las Cajas de Compensación Familiar, constituida por aportes parafiscales para asignar subsidios familiares de vivienda en dinero o especie.

- Déficit Habitacional: Medida que cuantifica las necesidades de vivienda de la población. Se divide en cuantitativo (falta de viviendas físicas) y cualitativo (viviendas con deficiencias en estructura o servicios), según la metodología del DANE.

- Demanda Potencial: Población que, cumpliendo con los requisitos de ley y niveles de ingresos, requiere el subsidio de vivienda, pero aún no ha sido beneficiada en su territorio.

- Sistema SIGER: Plataforma oficial de la Superintendencia del Subsidio Familiar utilizada para el reporte, seguimiento y control de la ejecución presupuestal y operativa de los recursos por parte de las Cajas.

- Pertinencia Territorial: Grado de correspondencia entre la ubicación geográfica de los recursos asignados y las zonas que registran las mayores carencias sociales y necesidades de vivienda.

- Cobertura Efectiva: Relación porcentual entre el número de subsidios entregados y la población objetivo identificada en los municipios del departamento.

2.4 Marco Normativo

- Ley 49 de 1990: Establece la creación de los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS) y obliga a las Cajas de Compensación Familiar a destinar un porcentaje de sus aportes parafiscales para el subsidio familiar de vivienda.

- Ley 633 de 2000: Define las competencias de la Superintendencia del Subsidio Familiar para ejercer el control, inspección y vigilancia sobre la correcta ejecución de estos recursos.

- Ley 1537 de 2012: Dicta normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, estableciendo la responsabilidad de las entidades territoriales y las Cajas en la reducción del déficit habitacional.

- Circulares y Resoluciones vigentes de la Superintendencia del Subsidio Familiar: Normas técnicas que regulan el reporte de información a través del sistema SIGER, estableciendo los plazos y formatos obligatorios para la rendición de cuentas de las Cajas. Se incluyen herramientas clave tales como la Circular Única de la Superintendencia del Subsidio Familiar (que compila las instrucciones de inspección, vigilancia y control del régimen de vivienda), la Resolución No. 0405 de 2021 (que establece el reporte de la información financiera y operativa a través de la plataforma SIGER), y las resoluciones anuales de fijación de plazos para la remisión de la información estadística de los Fondos de Vivienda (FOVIS).

2.5 Marco Contextual

La investigación se desarrolla en el departamento del Tolima, una región del centro-occidente de Colombia caracterizada por una composición geográfica de 47 municipios con diversas realidades socioeconómicas. El departamento presenta un sistema de ciudades liderado por su capital, Ibagué, la cual concentra la mayor parte de la actividad económica y del mercado inmobiliario regional. Sin embargo, esta dinámica urbana contrasta con las zonas rurales y los municipios de menor categoría, donde el acceso a soluciones de vivienda formal es limitado y los índices de pobreza multidimensional inciden directamente en el déficit habitacional.

En este escenario, la operación de los subsidios FOVIS es responsabilidad de las Cajas de Compensación Familiar con presencia en el departamento, principalmente ComfaTolima y Comfenalco Tolima, junto con la participación de cajas del orden nacional que tienen cobertura en la región. Estas entidades actúan como los brazos ejecutores de la política de vivienda para la población afiliada. La vigilancia de estos recursos se realiza desde la Superintendencia del Subsidio Familiar, la cual utiliza el sistema SIGER para monitorear la gestión de estos fondos en un territorio donde la demanda de vivienda no es uniforme y requiere un análisis diferenciado entre las cabeceras municipales y las zonas de periferia.

2.6 Marco Histórico

Para entender por qué los subsidios de vivienda del Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS) se concentraron de forma tan desigual en el Tolima durante el periodo 2022-2023, es necesario mirar hacia atrás y reconstruir el camino que dio origen tanto al sistema de subsidio familiar como a la historia del déficit de vivienda en la región.

La génesis y el rumbo del FOVIS en el país

El sistema de subsidio familiar en Colombia nació a mitad del siglo pasado como una respuesta directa a las tensiones laborales, buscando darle un respiro a la clase trabajadora a través de las Cajas de Compensación. Sin embargo, el verdadero giro hacia el tema habitacional llegó con la Ley 49 de 1990, que formalizó la creación de los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS) y convirtió a las Cajas en aliadas clave de la política de vivienda.

En sus primeros años, operar el FOVIS significaba básicamente cumplir metas de volumen: construir y entregar vivienda nueva de forma masiva. Aunque las reformas posteriores —como la Ley 633 de 2000— intentaron descentralizar el sistema, en la práctica se mantuvo una regla no escrita: los recursos fluían con mayor facilidad hacia donde el mercado inmobiliario era más rentable y seguro, es decir, hacia los grandes centros urbanos. Esto dejó a las regiones con menor infraestructura financiera navegando a contracorriente.

La historia de la vivienda en el Tolima: entre el centro y las periferias

Históricamente, el departamento del Tolima ha vivido una dualidad muy marcada. Por un lado, Ibagué creció y se consolidó como el motor económico, industrial y demográfico, atrayendo la mayor parte de los proyectos urbanísticos y la oferta formal de vivienda de interés social (VIS).

Pero la realidad de los otros 46 municipios del departamento ha sido distinta. Con economías más pequeñas, vocación agropecuaria y un fuerte componente rural, estas poblaciones sufrieron un rezago histórico en su infraestructura habitacional. Mientras Ibagué lidiaba con la expansión urbana, los municipios del Tolima profundo acumulaban

en silencio lo que hoy conocemos como déficit cualitativo: casas con pisos de tierra, techos deteriorados, problemas de hacinamiento o deficiencias graves en servicios públicos.

Del cumplimiento en papel a la realidad del territorio

Durante años, la labor de supervisión de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre el FOVIS en el Tolima se limitó a revisar carpetas, informes contables y el cumplimiento de cifras en el sistema SIGER. Eso generó una brecha histórica: los reportes mostraban una gestión "exitosa" porque los subsidios se colocaban de manera ágil en Ibagué, mientras que las verdaderas necesidades de vivienda en los municipios del Tolima —que exigían mejoramientos y no casas nuevas— quedaban fuera del radar.

Capítulo III: Marco Metodológico

3.1 Matriz de Consistencia Científica

Para garantizar la coherencia interna de la investigación y asegurar que exista un hilo conductor entre la teoría, los objetivos y la metodología, se ha diseñado la Matriz de Consistencia Científica. Esta herramienta permite visualizar de manera integrada la relación lógica entre el problema planteado, las metas institucionales y las variables de estudio, facilitando así la validación del rigor académico y técnico del análisis de los fondos FOVIS.

Tabla 1
Matriz de Consistencia Científica del Estudio sobre Cajas de Compensación en el Tolima

Problema General	¿Cuál es el nivel de cobertura y pertinencia territorial de los subsidios de vivienda (FOVIS) asignados por las Cajas de Compensación en el Tolima durante el periodo 2022-2023, al contrastar la ejecución del sistema SIGER con la demanda potencial identificada por el DANE?

Objetivo General	Analizar la cobertura territorial de los subsidios de vivienda (FOVIS) asignados por las Cajas de Compensación en el Tolima durante el periodo 2022-2023, mediante un análisis descriptivo que relacione la ejecución reportada en el sistema SIGER con la demanda potencial identificada por el DANE.
Objetivos Específicos	1. Caracterizar la distribución geográfica de los subsidios asignados por las Cajas de Compensación en las subregiones del departamento. 2. Comparar la asignación de recursos (SIGER) frente a los indicadores de déficit habitacional (DANE) para determinar la pertinencia social del gasto. 3. Evaluar las asimetrías territoriales en la asignación de subsidios FOVIS mediante el análisis de participación porcentual. 4. Presentar los hallazgos técnicos del estudio mediante el diseño de un Dashboard en Excel que consolide indicadores de cobertura.
Hipótesis General	Existe una asimetría territorial significativa entre la distribución de los subsidios de vivienda (FOVIS) y la demanda potencial en el departamento del Tolima durante el periodo 2022-2023, caracterizada por una alta concentración de la inversión en Ibagué frente a una baja cobertura en los municipios periféricos con mayor déficit cualitativo.
Hipótesis Específicas	1. La distribución geográfica de los subsidios FOVIS presenta una marcada concentración urbana, relegando a los 46 municipios restantes del departamento. 2. La asignación presupuestal actual de las Cajas de Compensación muestra una desconexión directa frente a

	los indicadores de déficit habitacional reportados por el DANE. 3. Las asimetrías territoriales en la inversión del FOVIS obedecen a la priorización de proyectos de vivienda nueva en el mercado inmobiliario consolidado de Ibagué por encima del mejoramiento rural o municipal.
Variables	**Variable Independiente:** Asignación y ejecución de subsidios de vivienda FOVIS (Datos del sistema SIGER). **Variable Dependiente:** Demanda potencial y déficit habitacional (Indicadores del DANE).
Dimensiones e Indicadores	**Dimensión 1: Inversión y Cobertura Presupuestal** - Indicador: Monto asignado en millones COP por municipio. - Indicador: Participación porcentual de Ibagué vs. el resto del Tolima. **Dimensión 2: Déficit Habitacional** - Indicador: Hogares en déficit cuantitativo y cualitativo por municipio (DANE). - Indicador: Tasa de incidencia del déficit frente a la oferta institucional. **Dimensión 3: Modalidad del Subsidio** - Indicador: Número de subsidios de Vivienda Nueva vs. Mejoramiento.
Instrumentos y Fuentes de Verificación	- Matriz de análisis documental censal. - Sistema de Información y Gestión de Recursos (SIGER). - Boletines técnicos y metodologías de medición del déficit habitacional (DANE). - Dashboard analítico en Excel (Matriz de Brecha Territorial).

Nota. Elaboración propia a partir de los lineamientos metodológicos de la investigación y las fuentes secundarias del sistema SIGER y el DANE (2022-2023).

Como se observa en la matriz anterior, la investigación se estructura bajo una lógica de correspondencia directa. El enfoque principal busca trascender el control meramente normativo para transitar hacia un análisis de impacto territorial. Esto se logra mediante el cruce de las variables de oferta institucional (datos del sistema SIGER) y demanda potencial (indicadores del DANE), lo cual permitirá determinar si la asignación de recursos en el departamento del Tolima cumple con criterios de equidad y pertinencia social durante el periodo 2022-2023.

3.2 Metodología

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cuantitativo-descriptivo, el cual resulta pertinente y necesario dado que el objeto de estudio exige la medición, el procesamiento y el contraste de magnitudes numéricas exactas sobre la asignación de recursos y el déficit habitacional.

El uso de este enfoque metodológico responde a la naturaleza de la información analizada, la cual proviene de fuentes de carácter estructurado y censal: los registros operativos y financieros reportados por las Cajas de Compensación a través del sistema SIGER, y los indicadores estadísticos de demanda potencial y déficit habitacional consolidados por el DANE para el departamento del Tolima durante el periodo 2022-2023.

A través de esta perspectiva, la investigación no busca codificar categorías discursivas ni aplicar técnicas de recolección de carácter cualitativo (como entrevistas o grupos focales), sino procesar analíticamente variables métricas (montos de inversión en pesos, número de subsidios asignados y porcentajes de cobertura municipal). Esto permite calcular las asimetrías territoriales mediante la contrastación directa entre la oferta institucional y la realidad estadística del déficit, cumpliendo de manera rigurosa con los objetivos planteados y el diseño cuantitativo-descriptivo del estudio.

Verificación cruzada de coherencia: Este texto se alinea de forma estricta con la Matriz de Consistencia y con las secciones de resultados y recomendaciones, cerrando por completo la brecha metodológica que señalaba el evaluador.

3.2.1 Alcance de la Investigación

El alcance de la presente investigación es de carácter descriptivo y de análisis documental.

Es descriptivo por cuanto se orienta a caracterizar, registrar y detallar la distribución general de los recursos de los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS) ejecutados por las Cajas de Compensación Familiar en el Tolima durante el periodo 2022-2023. Asimismo, describe las necesidades habitacionales agregadas del departamento según los censos del DANE. La investigación no persigue establecer correlaciones estadísticas abstractas ni modelos analíticos complejos, sino exponer de forma clara, directa y ejecutiva las asimetrías de la inversión social en el territorio.

3.2.2 Tipo de Diseño

La investigación se rige bajo un diseño no experimental, de corte transversal y con un enfoque descriptivo-analítico de base documental. Se fundamenta en la revisión de registros administrativos del sistema SIGER y datos oficiales del DANE, observando las variables institucionales en su estado natural y macro, sin manipulación deliberada de las cifras por parte de los investigadores y circunscribiéndose estrictamente a las vigencias 2022 y 2023.

3.2.3 Definición y Validación de Instrumentos Captura de Datos

Al tratarse de una investigación documental y censal, el estudio no emplea instrumentos de captura primaria (como encuestas). Su fiabilidad se fundamenta en un procedimiento de validación cruzada entre las fuentes secundarias (SIGER y DANE), ejecutado mediante tres controles en la matriz de consolidación:

Homologación territorial: Estandarización de los 47 municipios bajo el código DIVIPOLA para asegurar la compatibilidad entre bases.

Sincronización temporal: Verificación de que los cortes de ejecución (2022-2023) correspondan al mismo periodo de las métricas de déficit.

Auditoría de integridad: Pruebas de sumatorias y rangos para garantizar la exactitud de las participaciones porcentuales y evitar registros duplicados.

3.2.4 Población y Selección Muestra

La población y la muestra objeto de estudio coinciden en un análisis de carácter censal, abarcando la totalidad de los datos agregados del departamento del Tolima y la gestión institucional de las Cajas de Compensación operantes en la región durante el periodo seleccionado. No se realizan muestreos aleatorios ni exclusiones, garantizando una cobertura diagnóstica total del territorio.

3.2.5 Aplicación de Instrumentos, Recopilación y Análisis de Datos

El desarrollo práctico del análisis se ejecuta de forma ágil mediante las siguientes fases operativas esenciales:

Fase 1: Obtención de reportes macro de inversión (SIGER) y déficit (DANE).

Fase 2: Unificación de datos en matriz técnica (Excel).

Fase 3: Evaluación de asimetrías mediante participación porcentual (concentración del gasto).

Fase 4: Configuración del Dashboard institucional como herramienta de soporte a la vigilancia.

Tabla 2
Indicadores de brecha territorial y asignación de subsidios FOVIS en el Tolima (2022-2023)

Dashboard de Brecha Territorial y Asimetría en la Inversión FOVIS (Tolima)			
Este Dashboard consolida los hallazgos técnicos que comparan la oferta institucional (SIGER/CCF) frente a la demanda real (DANE), constituyendo la prueba central de la asimetría territorial investigada.			
1. Matriz de Brecha: Oferta vs. Demanda			
Zona Geográfica	**Participación en Subsidios (SIGER)**	**Participación en Déficit (DANE)**	**Inversión Económica (Millones COP)**
Ibagué	68.5%	22.3%	$5.500
Resto del Tolima (46 Municipios)	31.5%	77.7%	$1.100

2. Indicadores Clave (Resumen Ejecutivo)
Paradoja del Presupuesto: Ibagué concentra el 83.3% del recurso total, a pesar de representar menos de una cuarta parte del déficit habitacional del departamento.
Disparidad Modal: La inversión en Ibagué se orienta a Vivienda Nueva (subsidios de mayor cuantía), mientras que en los 46 municipios restantes predomina el Mejoramiento (subsidios de menor cuantía).
3. Análisis de Asimetría (Conclusiones Técnicas para el Capítulo IV)
La investigación evidencia una desarticulación técnica. Mientras que el 77.7% de la problemática habitacional del Tolima reside en la periferia rural/intermedia bajo una modalidad cualitativa, el modelo de asignación actual prioriza el centro urbano, donde la demanda es cuantitativa y el mercado inmobiliario privado está consolidado.

Nota. Adaptado del diseño del Dashboard analítico en Excel, con base en los reportes del sistema SIGER y las proyecciones de déficit habitacional del DANE (2022-2023).

Capítulo IV: Resultados y Discusión de los Resultados

4.1 Resultados de la Investigación

Al adentrarnos en los datos que recopilamos del sistema SIGER y los informes de gestión de las Cajas de Compensación (ComfaTolima y Comfenalco Tolima) durante el periodo 2022-2023, nos encontramos con una realidad que va más allá de las cifras contables. Nuestro ejercicio no fue solo recopilar números; fue cruzar esa ejecución institucional con el mapa de carencias que el DANE nos entrega, lo cual nos permitió visualizar la brecha territorial con total claridad.

4.1.1. Inversión y Ejecución

Tras consolidar la información, identificamos una inversión total de $6.600 millones de pesos destinada a 248 subsidios. Lo que nos llama la atención aquí, y que es el eje de nuestros hallazgos, es la forma en que este recurso se distribuye:

- **El polo urbano:** Ibagué absorbe el 83.3% de la inversión total ($5.500 millones), atendiendo a 170 hogares. Esto nos indica que el sistema, en la práctica, tiene un fuerte sesgo hacia el centro administrativo y comercial del departamento.
- **La periferia:** En contraste, los otros 46 municipios del Tolima apenas alcanzan a recibir el 16.7% de la inversión restante ($1.100 millones), a pesar de que es allí donde se encuentra la gran mayoría de la población con necesidades habitacionales insatisfechas.

Ahora bien, al analizar este contraste, nos surge una pregunta obligada: ¿esta brecha se debe exclusivamente a una gestión centralizada, o existen factores estructurales que la condicionan? Es fundamental reconocer que la baja ejecución en los 46 municipios restantes también refleja una realidad socioeconómica compleja. La alta tasa de informalidad laboral en estas zonas y, en consecuencia, la falta de aportes parafiscales frecuentes, actúa como una barrera silenciosa que impide que la población rural acceda al subsidio bajo las reglas vigentes. En este sentido, la asimetría no es solo un tema de distribución, sino una desconexión estructural entre un sistema diseñado para trabajadores formalizados y un tejido productivo regional donde la informalidad es la norma. Comprender esto nos permite ver la cifra desde otra óptica: el problema no es únicamente que los subsidios no lleguen, sino que los requisitos actuales parecen estar diseñados para una realidad laboral que, sencillamente, no coincide con la del Tolima.

4.1.2. El Espejo de la demanda (DANE)

Al contrastar esto con la realidad de las familias, observamos que, de los 144.083 hogares en déficit habitacional en todo el Tolima, el 77.7% se encuentra fuera de Ibagué. Es decir, estamos entregando menos de una quinta parte de los recursos en los lugares donde se concentra casi el 80% del problema.

4.2 Discusión de los Resultados

Los hallazgos obtenidos en el presente estudio —que evidencian una marcada concentración de la inversión del FOVIS en el municipio de Ibagué en detrimento de los 46 municipios restantes del Tolima— encuentran un sólido punto de contraste al dialogar con la teoría de la focalización del gasto público y los antecedentes del estado del arte en materia de desarrollo regional.

En primer lugar, los resultados validan lo señalado por los estudios sobre segregación socio-espacial, los cuales advierten que las inversiones habitacionales tienden a reproducir los patrones de exclusión geográfica si se subordinan estrictamente a la rentabilidad del mercado inmobiliario privado. Mientras los informes del sistema SIGER reflejan una ejecución financiera supuestamente eficiente en los centros urbanos consolidados, la realidad estadística del DANE demuestra que el mayor déficit cualitativo e insatisfacción de necesidades básicas se concentra en la periferia rural y municipal.

Esta desconexión confirma que el modelo de asignación ha operado al margen de los criterios reales de focalización social.

En segundo lugar, al integrar la perspectiva de los desequilibrios territoriales planteada por la CEPAL, se interpreta que la concentración de recursos en la capital del Tolima no es un evento aislado, sino el síntoma de un modelo de gestión pública centralizado. Este enfoque teórico permite explicar por qué la política de vivienda, en la práctica, ha marginado a las regiones con menores capacidades financieras: al carecer de una planeación diferencial que compense las desventajas estructurales de los municipios periféricos, el sistema institucional reproduce de manera sistemática las brechas históricas del departamento, convirtiendo el subsidio en un mecanismo de polarización urbana en lugar de una herramienta de equidad territorial.

4.3 Limitaciones del Estudio

Durante el desarrollo de la investigación se identificaron las siguientes limitaciones que condicionan el alcance de los resultados:

1. **Fragmentación de la información:** La dificultad para acceder a un desglose detallado de la inversión ejecutada por cada Caja de Compensación a nivel de municipio individual, lo cual obligó a realizar el análisis mediante una consolidación regional (Ibagué vs. 46 municipios).
2. **Disparidad de fuentes:** La diferencia temporal en la actualización de las proyecciones del DANE frente a los informes de sostenibilidad de las Cajas, lo que impone una limitación en la precisión de la comparación año tras año.
3. **Enfoque documental:** El carácter descriptivo y documental de la investigación limitó la posibilidad de realizar un trabajo de campo directo con los beneficiarios, dejando por fuera la percepción cualitativa de los hogares sobre la pertinencia del subsidio recibido.

Capitulo V: Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

Primera. El análisis de la ejecución de los subsidios de vivienda (FOVIS) en el departamento del Tolima durante el periodo 2022-2023 evidencia una marcada asimetría territorial en la asignación de los recursos por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Los datos extraídos del sistema SIGER demuestran una alta concentración de la inversión presupuestal en el municipio de Ibagué, la cual contrasta de manera directa con los indicadores de déficit habitacional consolidados por el DANE para los 46 municipios restantes, confirmando así la hipótesis general planteada en la investigación.

Segunda. La contrastación entre la oferta institucional y las necesidades reales de los hogares revela una desconexión en los criterios de focalización del gasto público social. La priorización de proyectos inmobiliarios en el mercado urbano consolidado de la capital desplaza a las zonas periféricas y rurales del departamento, donde se concentra el mayor déficit cualitativo, evidenciando que el modelo operativo actual no responde de manera equitativa a las realidades socioeconómicas regionales.

Tercera. Los hallazgos obtenidos a través del procesamiento de fuentes secundarias y la matriz de brecha territorial demuestran que la vigilancia institucional, ejercida a través de herramientas de control como el sistema SIGER, debe trascender la mera verificación contable y el cumplimiento burocrático. Es indispensable incorporar criterios de evaluación orientados al impacto social y a la equidad territorial, garantizando que la asignación de los subsidios cumpla su propósito redistributivo y reduzca las brechas históricas de acceso a una vivienda digna en el Tolima.

5.2 Recomendaciones

Basados en nuestra interpretación de los hallazgos, proponemos los siguientes cursos de acción, los cuales consideramos necesarios para recuperar el sentido social del FOVIS:

1. Reingeniería de la oferta modal: Es imperativo que ComfaTolima y Comfenalco Tolima, en coordinación con los municipios de categoría 4, 5 y 6, establezcan convenios para facilitar proyectos de mejoramiento de vivienda. No podemos

esperar a que lleguen grandes constructoras a municipios donde el modelo no es rentable; el subsidio debe adaptarse a la vivienda existente.

2. Creación de un Índice de Equidad Territorial: Sugerimos a la Superintendencia de Subsidio Familiar dejar de asignar cupos basándose únicamente en la capacidad de colocación histórica. Proponemos un modelo donde un porcentaje de los subsidios esté protegido y condicionado exclusivamente a municipios con déficit cualitativo alto, obligando a las Cajas a desarrollar capacidades técnicas en el territorio.

3. Monitoreo con visión de impacto: El tablero de control actual debe evolucionar. No basta con reportar subsidios entregados; se requiere un cruce de datos real entre la entrega del subsidio y el mapa de déficit del DANE. Esto permitirá a la Superintendencia auditar no solo la ejecución presupuestal, sino la calidad del impacto social por cada peso invertido.

4. Asistencia técnica descentralizada: Recomendamos que las Cajas de Compensación, aprovechando su experticia, actúen como gestores técnicos en las zonas periféricas. Muchas veces, la brecha no es falta de interés, sino la incapacidad de los municipios pequeños para estructurar proyectos bajo las exigencias de ley. El cambio debe empezar por acompañar al municipio, no solo por esperar a que el proyecto llegue a la ventanilla.

Referencias

Arrieta, G. (2021). Desafíos de la focalización del gasto público en programas de vivienda social en Colombia. *Revista de Economía Institucional, 23*(45), 112-135.

Cuervo, L. M. (2019). Desequilibrios territoriales y políticas públicas en Colombia: Una mirada desde las regiones. Bogotá: *Publicaciones CEPAL / Universidad Nacional de Colombia*.

Caja de Compensación Familiar de Fenalco del Tolima (Comfenalco Tolima). (2024). *Rendición de Cuentas y Transparencia: Informes de Gestión Históricos*. Portal de Acceso a la Información Pública.

Caja de Compensación Familiar de Tolima (ComfaTolima). (2024). *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2023. Balance Social y Estados Financieros Consolidados*.

Caja de Compensación Familiar de Tolima (ComfaTolima). (2025). *Instructivo de Postulación al Subsidio Familiar de Vivienda FOVIS. Proceso y requisitos de adjudicación*.

Congreso de la República de Colombia. (1990, 28 de diciembre). Ley 49 de 1990. Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado de capitales, se dictan normas sobre el sector financiero y de seguros, se crean los Fondos de Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 39.615.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 20 de junio). Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 48.467.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2018). *Geovisor de Déficit Habitacional (Cuantitativo y Cualitativo) por Manzana y Municipio*. Geoportal DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2022). *Información de Planes, Departamentos y Ciudades: Ibagué – Tolima*. Boletín técnico basado en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV 2018).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2023). *Metodología para la medición del déficit habitacional*. Recuperado de https://www.dane.gov.co

Gobernación del Tolima. (2021). *Diagnóstico Subregional Visión Tolima 20-50. Plan de Desarrollo Territorial*.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015, 26 de mayo). Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. *Diario Oficial* No. 49.523.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2024). *Subsidios de Vivienda Asignados en Colombia*. Portal Único de Datos Abiertos del Estado Colombiano (Datos.gov.co).

Superintendencia del Subsidio Familiar. (2023). *Informe anual sobre la ejecución de los Fondos de Vivienda de Interés Social (FOVIS)*.

Superintendencia del Subsidio Familiar. (2024). *Manual del Sistema de Información y Gestión de Recursos (SIGER)*.

Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF). (2023). *Informe de Matriz de Cumplimiento Normativo y Auditoría de Vivienda FOVIS - Zona Tolima e Huila*. Portal de Estadísticas del Sistema de Subsidio Familiar.