

# EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE

## *Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie*

### ➤ Objetivo (O)

El objetivo principal de los subsidios familiares de vivienda en Colombia es reducir el déficit habitacional garantizando el acceso a una vivienda digna. Este objetivo de política responde al derecho a la vivienda digna consagrado en el Artículo 51 de la Constitución Política de 1991.

- En particular, el SFVE busca garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable, mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda (Conpes 3740 de 2013).
- El SFV se destina a hogares con ingresos entre 1 y 2 SMMLV, cuentan con un ahorro de por menos el 5% del valor de la vivienda que desean adquirir y necesitan instrumentos que les faciliten el cierre financiero (Conpes 3746 de 2013).

En este sentido, el objetivo principal de la política de vivienda es facilitar el acceso a una solución de vivienda digna. Se entiende una vivienda digna como aquella con condiciones adecuadas de habitabilidad. En la práctica, en Colombia los componentes de vivienda de los indicadores de pobreza multidimensional, como el IPM y el NBI, han establecido los estándares aceptables en términos de acceso a servicios públicos, calidad de las paredes y pisos, y hacinamiento

### ➤ Antecedentes (R)

En Colombia, la política de vivienda empezó con un esquema en donde el Estado tenía un papel importante en la oferta y en la financiación. En los años 70 se buscó estimular el sector de la construcción como generador de empleo, mediante el UPAC y la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda que posteriormente se convirtieron en bancos. La política de vivienda de interés social se consolidó en Colombia con la reforma urbana (Ley 9ª de 1989) y se elevó a categoría constitucional en 1991 en donde se estableció que es derecho de cada colombiano el acceso a la vivienda digna. En ese mismo periodo se sientan las bases del Programa de Subsidios de Vivienda de Interés Social (VIS). Bajo estas definiciones se amparan principalmente las condiciones habitacionales en el contexto del déficit habitacional y no necesariamente la tenencia de la propiedad.

Actualmente, la principal estrategia estatal para lograr cumplir el mandato de la Constitución Política y resolver el problema de déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de las personas son los subsidios para VIS y el fomento de esquemas de financiación de largo plazo. No obstante las entidades financieras han entrado de manera limitada con esquemas de financiación tanto de la demanda como de la oferta en los segmentos de más bajo ingreso (DNP, 2011b). El instrumento principal del sistema de subsidios hasta 2012, consistía básicamente en el otorgamiento de un monto de dinero a las familias de menores recursos, que complementara sus ahorros y/o créditos para lograr la compra, mejoramiento, construcción y en algunos casos arrendamiento de una solución habitacional.

## EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE]

Esta política de subsidios en dinero ha presentado limitaciones importantes de diferente índole: por un lado la oferta no ha sido suficiente para atender la demanda y por otro, este tipo de subsidio no ha sido efectivo para atender a una parte de la población de escasos recursos y en condiciones de vulnerabilidad, que no tienen capacidad de ahorro ni acceso a mercados financieros de vivienda. Frente a esta situación, se consideró que los grupos de población más desventajados y vulnerables que no pueden acceder al mercado de viviendas, aún en presencia de un subsidio en dinero, requerían una alternativa que les permitiera tener acceso a una vivienda y se abre la posibilidad de otorgar un subsidio de vivienda en especie que cubre la totalidad del costo de la vivienda.

### ➤ Generalidades de la política (O)

El subsidio es un aporte estatal en dinero o especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución. En el caso del SFVE se trata actualmente de la transferencia del 100% de una vivienda de interés prioritario (VIP) a un beneficiario vulnerable (de acuerdo con las condiciones del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012). En el caso del SFV, en dinero, constituye un complemento del ahorro y/o de los recursos que le permiten adquirir, construir en sitio propio o mejorar una vivienda de interés social (Decreto 2190 de 2009).

Las diferencias entre los programas surgen, principalmente, de la población a la que están dirigidos. En particular, el SFVE busca *garantizar el acceso efectivo a la vivienda por parte de familias en condiciones de extrema pobreza, población desplazada por la violencia, afectados por desastres naturales y los que habitan zonas de riesgo no mitigable, mediante el otorgamiento de subsidios en especie y el aseguramiento de los servicios complementarios a la vivienda* (Conpes 3740 de 2013). El SFV se destina a hogares con ingresos entre 1 y 2 SMMLV, cuentan con un ahorro de por menos el 5% del valor de la vivienda que desean adquirir y necesitan instrumentos que les faciliten el cierre financiero (Conpes 3746 de 2013).

El actual Plan de Desarrollo (PND), que sirve de marco legal de los programas de subsidio familiar de vivienda, establece que los subsidios de vivienda tienen como objetivo *eliminar barreras o limitaciones de acceso a propiedad de una vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad, la promoción del acceso de la población marginada a los servicios financieros, especialmente aquellos que vinculen de manera efectiva el ahorro con el crédito, y el fortalecimiento de la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos* (DNP, 2011). El PND también establece que, junto con la generación de ingresos, la vivienda es uno de los ejes fundamentales para lograr el restablecimiento social y económico de la población víctima de desplazamiento forzoso.

## Alcance de la evaluación

### ➤ Objetivo general de la evaluación (O)

El objetivo general de esta evaluación consiste en realizar una evaluación de operaciones comparativa entre los programas de Subsidio Familiar de Vivienda en Dinero –SFV y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT y levantar una línea de base con el fin de caracterizar las condiciones iniciales económicas y sociales

## EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE]

de los hogares beneficiados y diseñar una evaluación con el fin de determinar a futuro el impacto de los dos programas

### ➤ Objetivos específicos (O)

- ✓ Evaluar el funcionamiento de los procesos dentro de las actividades que ejecutan los programas SFV y SFVE.
- ✓ Realizar el diseño de una evaluación de impacto que permita comparar a futuro los efectos de los programas SFV y SFVE, y en particular que tan adecuadas son estas estrategias en la solución del problema habitacional de la población más pobre, cuáles son los impactos de corto y largo plazo en las condiciones de tenencia, habitabilidad, calidad de vida, condiciones económicas y de entorno.
- ✓ Determinar y analizar la línea de base de caracterización de las condiciones iniciales económicas y sociales de los hogares beneficiados con el SFV y de los hogares beneficiados con el SFVE, así como de los hogares del grupo de control.
- ✓ Plantear recomendaciones sobre cómo mejorar la estructura, los procesos, las actividades y los productos para el fortalecimiento de los programas SFV y SFVE, así como las políticas de vivienda.

### ➤ Temporalidad

El contrato tuvo una duración de 8 meses, con fecha de inicio del 3 de diciembre de 2013 y final el 31 de julio de 2014.

### ➤ Alcance de la evaluación (O)

El ejercicio de levantamiento de procesos de oferta y demanda de los programas SFV y SFVE, permitió generar los mapeos de conflictos y cooperación de las dos intervenciones, realizar un análisis de eficiencia, eficacia, efectividad, transparencia, calidad y articulación, así como una comparación entre los programas.

Frente al levantamiento de línea base, se calcularon indicadores de caracterización, intervención e impacto para tres grupos de evaluación en muestras de control y tratamiento y se formuló la metodología de estimación de los impactos que debe desarrollarse posteriormente haciendo uso del diseño propuesto y de la información recogida para estimar los mismos. Al evaluar los impactos, se podrá conocer cuál ha sido el impacto del programa sobre los objetivos que éste propone y, de igual manera, si éste ha tenido impactos inesperados (positivos o negativos) sobre la población beneficiada.

## ***Enfoque y metodología de evaluación***

### ➤ Metodología (O):

La consultoría realizó un análisis minucioso del diseño operativo de los programas, el esquema institucional que lo implementa, las etapas de adjudicación del SFV y del SFVE, identificando sus fortalezas y dificultades en la implementación. Una vez se levantó el proceso que muestra las interrelaciones entre los actores, tanto desde la oferta como desde la demanda, en las diferentes fases de entrega de los subsidios, se identificaron factores críticos que permiten analizar la funcionalidad del proceso y sus cuellos de botella. También se realizó una comparación de los procesos del SFV y del SFVE, teniendo en cuenta las diferencias en sus objetivos.

Para la evaluación de operaciones de los Programas se analizaron los flujos de información e interacción entre los actores, el procesamiento de dicha información, la identificación de responsabilidades, los límites del proceso, sus sistemas informáticos, normativos y demás protocolos que lo apoyan. Para ello se utilizaron tres técnicas de análisis: i) Identificación de factores críticos, ii) Diagramas de flujo de procesos y iii) Diagramas de Flujo de Datos.

Para el levantamiento de la línea de base se hace una revisión de la normatividad de los subsidios de vivienda y de la literatura internacional para determinar los posibles impactos que se pueden derivar de la política. A partir de este análisis se propone un diseño para la evaluación de impacto y se diseña el cuestionario para recoger la información de la línea de base, que incluye las características de los hogares que se necesita conocer para la estimación de los impactos. Posteriormente se analiza la línea de base, bajo un enfoque de evaluación de impacto, comparando los hogares que se consideran tratados y sus respectivos controles.

La evaluación de los subsidios de vivienda se dividió en tres evaluaciones independientes. Por un lado, para el SFV la evaluación de impacto busca comparar a hogares que tienen el subsidio asignado y legalizado, con hogares que, a pesar de tener el subsidio asignado aún no lo tienen legalizado. Por otro lado, la evaluación del SFVE se divide en dos respondiendo a las diferencias en los procesos de asignación de la vivienda. En el caso de los hogares que reciben el subsidio de manera directa (SFVED) se compara a los hogares cuentan con un subsidio asignado y legalizado, con aquellos hogares que tienen un SFV asignado pero no legalizado. Los hogares a quienes les fue asignado el subsidio mediante sorteo (SFVES) se evalúan tomando como controles a aquellos que perdieron el sorteo.

### ➤ Componente cuantitativo (V)

Se realizaron encuestas estadísticamente representativas a 8.336 hogares, de los cuáles 5.042 fueron tratamiento y 3.294 controles; a los cuales se les indagó sobre las condiciones de la vivienda anterior (línea de base), el proceso de postulación SFV\_SFVE, caracterización de los miembros del hogar, estructura de gastos, servicios financieros y entorno social.

Para el análisis de la línea de base, se utilizaron en primer lugar test de medias que comparan la situación de los hogares tratados y quienes se han definido como controles antes de recibir el subsidio, para cada una de las evaluaciones propuestas.

Adicionalmente, se lleva a cabo el emparejamiento de tratados y controles en la línea de base mediante *Propensity Score Matching*. Posteriormente, se evalúa el emparejamiento analizando principalmente, la reducción de sesgos estandarizados en las variables observables.

➤ Componente cualitativo (V)

La metodología cualitativa implementada se basó en entrevistas estructuradas a los encargados de la política de vivienda en 70 municipios, a través un formulario diseñado en la plataforma Survey Monkey®.

Así mismo se realizaron 64 entrevistas semiestructuradas y talleres de trabajo con los principales actores institucionales de los programas SFV- SFVE, como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT, Departamento para la Prosperidad Social-DPS, Findeter, Fonade, Cajas de Compensación, Constructores, entre otros. Estas entrevistas se realizaron en diferentes ciudades del país.

➤ Metodología complementaria (V)

Análisis exhaustivo de los mecanismos y canales a través de los cuales se pueden generar impactos esperados e inesperados de la política de vivienda.

➤ Recolección de la información:

Al terminar la recolección el 14 de junio de 2014, se logró realizar de 8.336 encuestas efectivas, distribuidas en 99 municipios y 25 departamentos donde se han desarrollado los programas.

En el siguiente cuadro se ilustra la cantidad de encuestas realizadas por tipo de muestra (tratamiento y control), alcanzando un total de 5.042 para tratamiento y 3.294 para los controles con una cobertura total del 95%.

Cuadro 1.1- Encuestas por tipo de muestra

| Tipo de Subsidio | Esperadas   |         | Completas o efectivas |         | Otros Resultados |         |
|------------------|-------------|---------|-----------------------|---------|------------------|---------|
|                  | Tratamiento | Control | Tratamiento           | Control | Tratamiento      | Control |

## EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE]

|                                |       |       |       |       |       |       |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SFV                            | 1.327 |       | 1.364 |       | 1.007 |       |
|                                |       | 2.803 |       | 2.326 |       | 3.230 |
| SFVED (Selección Directa)      | 1.947 |       | 1.995 |       | 261   |       |
| SFVES (Selección por Sorteo)   | 1.652 | 1.043 | 1.683 | 968   | 203   | 420   |
| Sub Total                      | 4.926 | 3.846 | 5.042 | 3.294 | 1.471 | 3.650 |
| %Cobertura por tipo de muestra |       |       | 102%  | 86%   | 30%   | 95%   |
| Total                          |       |       | 8.336 |       | 5.121 |       |

Fuente: Trabajo de campo cuantitativo UT Econometría S.A-Fedesarrollo- SEI S.A.

Frente a los instrumentos cualitativos, en las entrevistas estructuradas a municipios se alcanzó una cobertura del 70% (100 esperadas), y en las entrevistas semiestructuras a actores una cobertura del 102% (63 planeadas).

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Encuesta a hogares</b>                     | Se aplicaron 8.336 encuestas a hogares, entre tratamiento y control, para el levantamiento de la línea base de los programas SFV-SFVE.                                                                                                                                                                |
| <b>Entrevistas estructuradas a municipios</b> | Se aplicaron 70 entrevistas a municipios, para caracterizar la participación de estas entidades territoriales en los procesos SFV-SFVE, condiciones sectoriales de los municipios, recursos humano utilizado para vivienda, el detalle de los proyectos VIS-VIP, interventoría, entre otros aspectos. |
| <b>Entrevistas semiestructurada a actores</b> | Se aplicaron 64 entrevistas semiestructuradas a actores de los programas SFV-SFVE                                                                                                                                                                                                                     |

### Principales resultados y conclusiones

#### En cuanto la evaluación de operaciones

En el último cuatrienio se sigue presentando una alta tasa de no elegibilidad de los proyectos de adquisición de vivienda financiados con subsidio en dinero de Fonvivienda. De acuerdo con información administrativa, entre 2010 y 2013 se radicarón 613 planes de vivienda en Findeter en esta modalidad, de los cuales el 32,3% obtuvo elegibilidad certificada, el 36,8% fueron cancelados y el 19,4% se declararon no elegibles certificados. Esto contrasta con la tasa de elegibilidad de proyectos con subsidios de la Caja de Compensación, que fue del 85,8% durante el mismo período.

Finalmente, objetivo del programa SFV de entregar una vivienda subsidiada aun es cuestionable, debido a las dificultades para convertir un subsidio en una solución de vivienda. Analizando las cifras el programa entre 2010 y 2012, se observa en primer lugar una tasa de rechazo de hogares postulados con el 25.1%. Se observa una buena cobertura de las postulaciones: se postularon

## EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE]

88,298 de los cuales fueron asignados el 54.2%. Sin embargo solo el 16% de los asignados logra obtener una vivienda.

De esta evaluación realizada por Findeter se evidencia que solamente el 45,8% de los lotes postulados por las entidades territoriales para SFVE fueron viabilizados. Asimismo de las entrevistas a los actores relevantes, se evidencia que hubo escasez de lotes que cumplieran estrictamente con los requisitos para ser viables en el programa (298 lotes), y aun los que eran viables, presentaban complejidades para el desarrollo de los proyectos. Esta distribución inicial de la oferta se define con base en información secundaria sobre posibles beneficiarios, y por lo tanto la oferta final depende de la disponibilidad de lotes y al final no necesariamente coincide con la localización de la demanda efectiva.

El proceso de demanda SFVE parte de la composición poblacional definida en la Resolución 855 de 2013, en la cual Fonvivienda con la entidad territorial desarrollan en un acto administrativo en las cuales se define el porcentaje de población por ANSPE, UARIV, y de hogares damnificados de desastres naturales. DPS realiza el procedimiento de la focalización, identificando los potenciales beneficiarios de vivienda gratuita, a través del procesamiento de información centralizada como Infounidos, RUV, entre otras fuentes. Sin embargo, hay una evidente desactualización en la información para la ubicación de los potenciales beneficiarios y barreras para la postulación y legalización. Asimismo, la focalización se hace sobre hogares que no necesariamente son demandantes de vivienda, ya que algunos no son ubicables o no se postulan en las convocatorias.

### **En cuanto al análisis de la línea base**

Para las tres evaluaciones cuasiexperimentales propuestas (SFV, SDVED) se encuentran diferencias significativas entre los tratado y los controles, por lo que es necesario recurrir a técnicas econométricas que permitan evaluar el programa corrigiendo las diferencia existentes antes de recibir el tratamiento (adquirir la vivienda). En el caso del SFVES, se recomienda implementar estudios de caso en tres municipios en donde se logra contar con información experimental suficiente y una comparabilidad adecuada de controles y tratamientos: Cartagena, Palmira y Galapa.

La focalización del programa de SFVE es casi perfecta cuando se examinan los criterios de priorización ya que solo 0,45% de hogares no cumple con ninguno de los tres criterios de elegibilidad establecidos por el programa.

De otro lado, ninguno de los dos programas beneficia mayoritariamente a la población pobre. En el programa de SFV la proporción de hogares tratados que no son pobres es de 74%, al medir la pobreza a partir del IPM, y de 65% al medirla por NBI. Para el SFVE esta proporción se reduce pero permanece cerca al 60% y varía poco según el tipo de asignación (sorteo o directo) y criterio de asignación (desplazados, víctimas de desastres y Red Unidos).

## **Principales recomendaciones**

### **En cuanto la evaluación de operaciones**

- ✓ Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información de oferta y demanda para la política de vivienda.
  - Crear una base de datos de demanda revelada, como insumo de un futuro sistema información de demanda y oferta para la población que expresa su necesidad de vivienda propia subsidiada alimentada a través de las CCF.
  - El sistema debe permitir ingresar los cambios que el hogar tenga en la composición familiar, sin que esos cambios afecten la posibilidad de acceder al subsidio de vivienda. La información suministrada por el sistema permitirá que el mecanismo de focalización se mantenga.
  - El sistema deberá en el largo plazo un módulo de oferta que permita conocer los proyectos elegibles para VIP y la oferta para otros programas de vivienda.
  - El sistema debe evolucionar con las necesidades del programa, partiendo de unas bases de datos sencillas de alimentar
- ✓ Mejoramiento de la articulación y planeación operativa.
  - Coordinar la ejecución de los proyectos con base en la demanda revelada, y la asignación del subsidio con base en los compromisos de oferta establecidos en la contratación de proyectos.
  - Establecer mecanismos de viabilización de predios, que tengan en cuenta las particularidades y las acciones necesarias para cumplir los requisitos (aprobación condicionada al cumplimiento de recomendaciones).
  - Debe generarse un proceso permanente de evaluación y aprobación de lotes para el programa.
  - Estructurar fondos de garantías y mecanismos de financiación aplicables para pequeños constructores con capacidad técnica y experiencia para ejecutar proyectos VIP.
  - Incorporar dentro de la asistencia técnica a los municipios la asesoría y acompañamiento para armonizar las acciones del municipio dentro del programa con el ordenamiento territorial y para implementar las recomendaciones dirigidas a la viabilización de lotes.

## EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE]

- Instituir las mesas de coordinación que se están formando y solicitando ad hoc para resolver los retos operativos, planeación de obras de urbanismo y liquidación de proyectos.
- ✓ Fortalecimiento del acompañamiento social.
  - Establecer dentro del Plan Nacional de Desarrollo un programa de inversión para el acompañamiento social de los beneficiarios de la política de vivienda subsidiada que pueden ser desarrolladas por las CCF, ONG o los cogestores de la Red Unidos.
  - Incorporar dentro de la estrategia de financiación de este programa, la posibilidad de participación activa con aporte de recursos de los municipios, de otras entidades públicas del orden nacional y departamental, de cooperación internacional, ONG, y el sector privado.

### En cuanto a la línea de base

- ✓ Usar un diseño cuasi experimental para las evaluaciones SFV y SFVD mediante propensity score matching y diferencias en diferencias.
- ✓ Realizar estudios de caso a nivel municipal (en los municipios de Galapa, Palmira y Cartagena), para evaluar los impactos del programa SFVES mediante el método experimental.
- ✓ Se recomienda hacer las encuestas de seguimiento en el segundo semestre de 2015. Se considera que este es un periodo razonable porque la encuesta de línea base se desarrolló con preguntas retrospectivas que capturan la situación de los hogares 2010, 2011 o 2012, y porque una gran cantidad de tratados ya está siendo tratados (ya habitan las nuevas viviendas). Asimismo, es relevante hacer la encuesta en un periodo corto de tiempo porque, con los nuevos proyectos de vivienda que se tiene planeado ejecutar, es posible que haya una pérdida importante de controles.
- ✓ El formulario que se utilice para el seguimiento deberá contar con preguntas sobre el presente y no sobre el pasado, como en la línea base. En este escenario, es importante evaluar la comparabilidad entre ambas encuestas, en particular en las preguntas de empleo y salud que tuvieron que acomodarse para capturar la situación pasada. El nuevo formulario podrá centrarse en capturar las variables para estimar los indicadores de impacto, y otras características que varían en el tiempo y afectan los impactos.

### Aspectos técnicos

## EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y LÍNEA DE BASE DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE]

La consultoría fue realizada por la Unión Temporal Econometría S.A- Fedesarrollo- SEI, El contrato tuvo un valor de \$1.524.799.584.