



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADO AL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL¹

Descripción de la intervención evaluada

El Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) fue creado mediante el Decreto 1133 de 2000 como un instrumento de Política de Vivienda de Interés Social Rural, en el marco de la Ley 3 de 1991. El objetivo de esta política es “ofrecer a la población rural e indígena, los medios y las condiciones que les permitan ampliar sus oportunidades económicas y facilitar el acceso a los servicios básicos” (Art. 1, Decreto 1133 de 2000). La Política de Vivienda de Interés Social Rural tiene cobertura nacional y debe aplicarse en todas las zonas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de la Ley 388 de 1997.

Existen dos tipos de instrumentos para implementar la Política de VISR: (i) el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (SFVISR) a la demanda, entregado directamente por la entidad nacional competente a los usuarios o a través de las Cajas de Compensación Familiar; y (ii) la aprobación de recursos de crédito para la vivienda rural, provenientes del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro (Decretos 1133 de 2000, 1042 de 2003, 973 de 2005). Esta evaluación se concentra en el SFVISR entregado directamente por el Gobierno Nacional, denominado Programa de VISR.

El SFVISR es un aporte estatal en dinero o en especie, que se entrega por una sola vez al beneficiario, cuyo objetivo era “facilitar el acceso de las poblaciones con altos índices de pobreza a una solución de vivienda” (Art. 5, Decreto 1133 de 2000). En 2012 se redefinió el objetivo del SFVISR hacia permitir el acceso a una solución de vivienda *digna* a población *legalmente habilitada* para permitir “ampliar y desarrollar sus oportunidades sociales, económicas y culturales”, con el fin de incluir a la población desplazada y a los hogares afectados por situación de desastre o calamidad pública (Art. 1, Decreto 900 de 2012).

Desde su creación, el SFVISR estableció la asignación de recursos entre dos líneas de política: i) ampliar las oportunidades económicas y el acceso a los servicios básicos de la población rural e indígena mediante la utilización de cupos indicativos de los departamentos; y ii) atender las prioridades de la Política Sectorial Rural dirigida a la atención de familias vinculadas con proyectos de política sectorial rural del Gobierno Nacional. En 2003, se crearon formalmente la Bolsa de Recursos Departamental y la Bolsa de Recursos de Política Sectorial Rural. Dentro de esta última, los programas de atención a población desplazada y los programas de atención a población afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia han sido priorizados.

Objetivo general de la evaluación

El objetivo de este estudio es realizar la evaluación institucional del Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), a partir de la identificación y análisis de los actores e instituciones y sus estrategias de operación y articulación en el periodo 2000-2012, y la evaluación de resultados sobre los hogares que fueron beneficiarios del subsidio en el periodo 2000-2011, con el propósito de generar diagnósticos e insumos que permitan organizar, orientar y fortalecer su ejecución, mejorar los espacios de coordinación y articulación interinstitucional e identificar los efectos del programa sobre las mejoras en las condiciones de habitabilidad de la población beneficiaria.

Metodología de la evaluación

La Evaluación Institucional empleó la metodología de Ciclo de Políticas Públicas de Roth y la metodología de Ciclo de Gerencia PHVA- Método Deming. Estas metodologías están concebidas para evaluar el mejoramiento continuo de un programa a partir de las siguientes etapas: i) Identificación del problema; ii) Planear/Formulación; iii) Hacer/Implementación;

¹ Esta evaluación fue realizada por la Unión Temporal G|Exponencial – Ipsos Napoleón Franco entre el diciembre de 2012 y diciembre de 2013.



Verificar/Evaluación; v) Actuar. La evaluación de las etapas implica la revisión del marco de política y normativo del Programa VISR como parte del contexto institucional; el análisis del arreglo organizacional del Programa a través de su mapa de actores; y el levantamiento y análisis de la cadena de valor del Programa VISR.

La evaluación institucional incluye una verificación de la coherencia de la política, un análisis de los actores y del diseño institucional a partir de una revisión del marco de política y marco jurídico del Programa (leyes, decretos, resoluciones, reglamentos operativos, Documentos Conpes, Planes Nacionales de Desarrollo y Planes Departamentales de Desarrollo), así como del trabajo de campo cualitativo por medio de entrevistas y sesiones de grupo con actores relevantes como: alcaldes, operadores, constructores, gestores sociales e interventores.

La Evaluación de Resultados se realizó a los productos y efectos del Programa. En cuanto a los productos, la evaluación explora qué tanto el Programa alcanza a proveer de viviendas dignas a la población rural, discriminando, cuando aplica, las diferencias entre viviendas mejoradas y viviendas nuevas. En cuanto a los efectos, se explora la relación entre el Programa y el desarrollo rural, observado a través de los activos ingresos y gastos, la articulación con otros programas, las condiciones de los beneficiarios al momento de la encuesta en materia de sus condiciones socioeconómicas observadas en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y una estimación sobre la contribución del Programa a cambios en el IPM en el componente de vivienda. La evaluación finaliza con un análisis institucional global, basado en el estudio transversal de los resultados y la estructura institucional.

La evaluación de resultados utilizó indicadores provenientes de la información recolectada mediante los instrumentos cualitativos y cuantitativos. Para los segundos, se realizó una encuesta a una muestra representativa de proyectos de VISR, que arrojó una selección de 3.452 beneficiarios en 125 municipios, reflejándose finalmente en 3.441 encuestas efectivas a beneficiarios de VISR.

Principales resultados y conclusiones

- El Programa cuenta con un diseño institucional inestable y altos costos de coordinación de organizaciones heterogéneas con roles misionales diversos. El programa ha experimentado numerosos cambios normativos que han debilitado la coordinación interinstitucional.
- El Banco Agrario de Colombia ha mostrado capacidades para liderar la ejecución del Programa porque cuenta con credibilidad y presencia en las zonas rurales del país. Sin embargo, no existe una entidad doliente de toda la cadena de valor del programa, la ejecución no es regulada y el seguimiento es limitado.
- La estructura de costos del Programa VISR tiene un alto grado de imprevisibilidad debido a la dispersión geográfica de las viviendas, condiciones climáticas, altos costos de transporte, insuficiente disponibilidad de mano de obra entre otros.
- El Programa de VISR es insignificante frente magnitud del déficit de vivienda rural. Le tomaría más de 143 años suplirlo. Entre el año 2000 y 2011, el programa adjudicó 2693 proyectos con un promedio de 46 viviendas por proyecto para un total de 124.154 viviendas, cuando en 2005 se reportaban 1.096 municipios con un déficit de promedio de 2.935 viviendas rurales por municipio y 1'611.192 en total.
- En el periodo 2000-2012, el gasto en VISR fue del 15% y no del 20% del total VIS, como lo ordena la Ley. El Programa adjudicó subsidios por un total de \$813 mil millones cuando conforme a la Ley se debió asignar \$1 billón.
- El 86% manifiesta pertenecer al nivel 1 o 2 del sisbén, cifra que podría estar sobrevalorada si el puntaje sisbén de los hogares no tiene en cuenta que éstos residen en una vivienda nueva o mejorada. Mediante el Índice de Pobreza Multidimensional (en adelante IPM), el perfil socioeconómico es opuesto: solamente el 27,3% de los hogares tenía 5 o



más deficiencias en los indicadores del IPM. El programa habría contribuido a ¼ de la reducción de la pobreza por IPM².

- Los retos del Programa para garantizar una vivienda digna están en el tamaño, porque la consultoría considera que las viviendas entregadas son muy pequeñas (36 metros cuadrados aproximadamente,) la temperatura, teniendo en cuenta las diferencias climáticas, y los terminados. Aunque el tamaño de la casa no es contemplado en las dimensiones de una vivienda digna de Naciones Unidas, el trabajo de campo cualitativo sugiere que el tamaño de la vivienda “no es digno”.
- Inversiones y mejoras atribuibles a los hogares se concentran en terminados y ampliación. El 43% de los beneficiarios reportó haber hecho mejoras a la vivienda una vez recibida.
- El Programa VISR aumentó el número promedio de habitaciones por vivienda (pasó de 1.9 a 2.2 habitaciones a la fecha de entrega del beneficio), aunque la escasez de dormitorios persiste. Adicionalmente, redujo en 7.3 puntos porcentuales el hacinamiento crítico, dentro del universo de los beneficiarios.
- El Programa generó mejoras en los materiales de los pisos, paredes y techos de las viviendas. Adicionalmente, se presentaron mejoras en los sistemas de desagües de aguas negras y los ríos o quebradas como fuentes de agua fueron reemplazados por acueductos.
- El Programa genera ahorros a los hogares, en tanto dejan de pagar arriendo, 7.8% de los hogares beneficiarios encuestados dejaron de pagar arriendo. Además, ha contribuido al desarrollo rural es en materia de disponibilidad de tiempo, el 24.4% de los hogares considera que gracias al subsidio tiene más tiempo disponible.

Principales recomendaciones

- El Programa VIS Rural debe continuar y ser fortalecido, esto significa: (i) el afianzamiento de la vivienda digna como componente principal de la política de desarrollo rural; (ii) la reforma del diseño institucional que enmarca el Programa a nivel nacional y local; (iii) el mejoramiento de los lineamientos técnicos y de los procesos, incluyendo el sistema de seguimiento del mismo; (iv) la inyección de recursos adicionales, y la revisión de las prioridades del gasto.
- Gestionar la inyección gradual de recursos al Programa incluyendo especialmente la recuperación de los 260 mil millones de pesos que esta consultoría estima se le adeudan para dar cumplimiento al 20% del mandato de ley.
- Formalizar la vivienda digna como componente clave de las políticas de desarrollo rural en tanto el Programa (i) genera resultados importantes en la reducción de la pobreza rural; (ii) provee incentivos en los beneficiarios para invertir en mejoras de la vivienda; (iii) estos factores favorecen la permanencia de la población rural en sus tierras.
- Mantener la responsabilidad de la ejecución en cabeza del Banco Agrario, teniendo en cuenta la confianza de la cual goza el Banco en el sector rural, el conocimiento acumulado que tiene sobre el programa, la capacidad técnica y administrativa, y la amplia presencia regional de la que cuenta en distintas zonas del país.
- Fortalecer las Gerencias Integrales³ y fomentar la institucionalidad sectorial local.
- Adaptar los proyectos de vivienda nueva a distintos climas y tamaños de hogar. Afianzar la iniciativa del BAC de contar con distintas tipologías de proyectos.
- Promover la conexión de las viviendas a las redes de servicios públicos.
- Estudiar con el Fondo Nacional de Garantías y con Fasescolda la conveniencia de instaurar mecanismos de reaseguramiento con el fin de crear mayores incentivos a las compañías de seguros privadas para expedir pólizas a los proyectos del Programa en la cantidad y con las coberturas necesarias.

² El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se construye por medio del análisis de 15 variables que se encuentran distribuidas en 5 dimensiones. Una persona se considera pobre multidimensionalmente si cuenta 5 o más variables con deficiencias (Angulo et. al, 2005)

³ Entidad operadora (o gerencia integral) se refiere a “la persona jurídica contratada por la entidad otorgante para que administre los recursos destinados al SFVISR, que sean efectivamente asignados a los hogares beneficiarios de un proyecto de VISR”.