DNP
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL RURAL – VISR

Producto 5 – Informe Final

Bogotá D.C., Diciembre de 2013

Unión Temporal G|Exponencial – Ipsos

g|exponencial consultores

Ipsos

Tabla de Contenido

Presentación del Informe 11

Resumen Ejecutivo 14
A. Objetivo de la evaluación 14
B. Descripcion del Programa VISR 14
C. Síntesis de la metodología 15
D. Principales conclusiones 15
E. Principales recomednaciones 21

I. Objetivo de la Evaluación 25

II. Descripción del Programa de VISR 26
A. Síntesis de la política de VISR 26
B. El Programa VISR 27

III. Evaluación Institucional 33
A. Síntesis de la metodología 33
B. Marco de política y marco jurídico del Programa VISR 35
1. Antecedentes del Programa de VISR durante el período 1918-1991 36
2. La política VISR en Planes de Desarrollo 1991 – 2012 42
3. Las políticas departamentales de VISR 2000 – 2012 47
4. Marco jurídico 56
C. Mapa de Actores y Estructura Organizacional 61
1. Responsables de la política de VISR 62
2. Entidad Otorgante 66
3. Entidad evaluadora (a partir de 2010) 68
4. Entidades Oferentes 69
5. Promotores o gestores 74
6. Entidad Operadora/Gerencia Integral (a partir de 2012) 74
7. Formulador y Constructor / Entidad Ejecutora (a partir de 2012) 76
8. Interventor 77
9. Comité Operativo del Proyecto (2000-2005) 80
10. Comité de Vigilancia del Proyecto (a partir de 2005) 81
11. Comité de Validación del Proyecto (a partir de 2012) 82
D. Cadena de valor 82
1. Apropiación y distribución de recursos 83
2. Convocatoria de nivel nacional 104
3. Preselección de postulantes 106
4. Formulación del proyecto y postulación de hogares preseleccionados 116
5. Evaluación técnica de proyectos y elegibilidad 123
6. Calificación 127
7. Asignación del SFVISR 133
8. Entrega de recursos 135
9. Ejecución 144

8. Entrega 158
9. Seguimiento y evaluación 160

IV. Evaluación de Resultados Cuantitativos y Cualitativos 167
A. Síntesis de la metodología 167
B. Perfil de los beneficiarios 168
1. Focalización 168
2. Grupos poblacionales 170
3. Pobreza multidimensional 179
C. Objetivo 1: Reducción del déficit de vivienda 184
1. Evolución del déficit de vivienda rural 184
2. Regionalización de la problemática 186
3. Reducción de déficit de vivienda 190
D. Objetivo 2: Reducción del hacinamiento crítico y mejora de calidad de la vivienda 192
1. Satisfacción de los beneficiarios 192
2. Hacinamiento crítico 194
3. Tipo de vivienda, materiales de construcción y estructura 199
4. Área social 204
5. Qué se hizo en mejoramiento de vivienda 205
6. Saneamiento básico 206
7. Servicios públicos 208
8. Condiciones de salud y hábitos de higiene 209
9. Inconvenientes y riesgos de la vivienda 214
10. Vivienda digna 216
11. Inversiones y mejoras adicionales en la vivienda 222
12. Reformas que requiere la vivienda 225
E. Objetivo 3: Desarrollo rural 226
1. Activos, ingresos y gastos 226
2. Articulación con otros programas 231
3. Efectos de la vivienda sobre la permanencia en el sector rural y la calidad de vida 232
4. Reducción de la pobreza 233
5. Efecto del tiempo de exposición a los subsidios 238

V. Informe de Conclusiones y Recomendaciones 243
A. Conclusiones de la Evaluación Institucional 243
B. Conclusiones de la Evaluación de Resultados 249
C. Recomendaciones 254

VI. Referencias 263

Índice de Tablas

Tabla 1 – Valor del SFVISR en el periodo 2000-2012 29
Tabla 2 – Valor del SFVISR en el periodo 2000-2012 para población desplazada 30
Tabla 3 – Valor del SFVISR en el periodo 2000-2012 para población afectada por situación de desastre, calamidad pública y emergencias 30

Tabla 4 - Resultados generales trabajo de campo cuantitativo 35
Tabla 5 - Resultados generales del trabajo de campo cualitativo nivel local 35
Tabla 6 - Fases en la Política VIS 36
Tabla 7 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa higienista 37
Tabla 8 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa institucional 38
Tabla 9 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa de transición 39
Tabla 10 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa corporativa 41
Tabla 11 – Marco jurídico del SFVISR 56
Tabla 12 – Marco jurídico del SFVISR para población desplazada 58
Tabla 13 – Marco jurídico del SFVISR para población afectada por situaciones de desastre, calamidad pública y emergencias 60
Tabla 14 – Ministros del MADR 2000-2012 62
Tabla 15 – Ministros del MDE y el MAVDT/MVCT 2000-2012 63
Tabla 16 – Confianza de los beneficiarios de VISR en Instituciones en rango de 1 a 5 68
Tabla 17 – Entidades oferentes del Programa VISR según el marco jurídico 2000-2012 71
Tabla 18 – Cumplimiento de la asignación de recursos a VISR ordenada por la Ley 546 de 1999 85
Tabla 19 – Comparación de recursos ordenados por norma vs. recursos adjudicados, por bolsa presupuestal en el periodo 2000-2012 86
Tabla 20 – Proporción de recursos del periodo 2000-2012, por programa de la Bolsa de Política Sectorial 90
Tabla 21 – Estructura de financiamiento del SFVISR en el periodo 2000-2012 95
Tabla 22 - Porcentaje de contrapartida por tipo de solución y de oferente en el periodo 2000-2012 97
Tabla 23 - Contrapartida beneficiarios 99
Tabla 24 – Costo promedio por m2 por departamento 2003-2010 104
Tabla 25 – Adjudicación de proyectos por bolsa periodo 2000-2012 106
Tabla 26 – Deficiencias mínimas para asignar la solución de Mejoramiento y Saneamiento Básico 2000-2012 108
Tabla 27 – Valor de la vivienda resultante del SFVISR en el periodo 2000-2012 110
Tabla 28 - Medio por el cual se enteraron de la convocatoria 113
Tabla 29 - Entidad que seleccionó beneficiarios 115
Tabla 30 - Principal financiador del beneficio o auxilio 115
Tabla 31 – Documentos requeridos para la Formulación del Proyecto en 2010 117
Tabla 32 - Documentación entregada para aplicar al subsidio 2000-2011 119
Tabla 33 - Entidad ante la cual se entregó documentación para aplicar al subsidio 120
Tabla 34 – Beneficiarios que no pagaron dinero o hicieron favores para poder … 120
Tabla 35 – Participación de beneficiarios en definición de obra de mejoramiento 122
Tabla 36 – Participación de beneficiarios en definición de vivienda nueva 122
Tabla 37 – Requerimientos mínimos para elegibilidad durante el periodo 2000-2012 126
Tabla 38 – Proyectos recibidos y aprobados durante el periodo 2000-2011 127
Tabla 39 – Criterios de calificación de hogares durante el periodo 2000-2012 128

Tabla 40 - Tiempo entre adjudicación de proyectos y desembolsos 139
Tabla 41 - Tiempo transcurrido entre las etapas de las soluciones de mejoramiento 146
Tabla 42 - Tiempo transcurrido entre las etapas de las soluciones deconstrucción de vivienda ... 147
Tabla 43 - Principales dificultades durante todo el proceso 147
Tabla 44 – Problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, por vigencia, tipo de solución, bolsa y entidad oferente 151
Tabla 45 – Problemas de proyectos que han recibido recursos, por departamento 153
Tabla 46 – Problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, por vigencia, tipo de solución, bolsa y entidad oferente 155
Tabla 47 – Problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, por departamento 156
Tabla 48 - Restricciones luego de recibir el beneficio 159
Tabla 49 - ¿De acuerdo con restricciones? 159
Tabla 50 – Indicadores del Programa VISR 2011 en el Banco Agrario 162
Tabla 51 – Proyectos a los que se les realizó el seguimiento y visitas promedio por obra 165
Tabla 52 - Registros y pérdidas por desastres naturales por décadas 174
Tabla 53 - Número de viviendas afectadas* 175
Tabla 54 - Resumen de daños del sector vivienda durante la Ola Invernal 2010-2011 176
Tabla 55 - Indicadores de pobreza y miseria por NBI, pobreza e indigencia por LP LI e ICV 177
Tabla 56 - Número de habitantes según condición étnica y área de residencia. Censo 2005 177
Tabla 57 - Viviendas particulares ocupadas con abastecimiento inadecuado de agua, según condición étnica del jefe del hogar (principal) y área de residencia. Censo 2005. 178
Tabla 58 - Porcentaje de viviendas particulares ocupadas con abastecimiento inadecuado de agua, según condición étnica del jefe del hogar (principal) y área de residencia. Censo 2005. 178
Tabla 59 – Proyectos adjudicados a comunidades étnicas 179
Tabla 60 - Proporción de hogares pobres multidimensionalmente 180
Tabla 61 - Privación por variables del IPM para beneficiarios de VISR 181
Tabla 62 - Incidencia de pobreza por región 182
Tabla 63 - Privación por variables del IPM para mejoramiento y vivienda nueva 182
Tabla 64 - Privación por variables del IPM por tipo de solución 183
Tabla 65 - Incidencia de la pobreza por pertenencia a bolsa de recursos 184
Tabla 66 - Incidencia de la pobreza de desplazados y afectados por desastres 184
Tabla 67 - Viviendas entregadas frente a déficit de vivienda 191
Tabla 68 – Satisfacción de los beneficiarios frente a características de la vivienda 193
Tabla 69 - Número de hogares por vivienda (% hogares beneficiarios) 195
Tabla 70 - Número de personas por hogar (% hogares beneficiarios) 195
Tabla 71 - Número de habitaciones por hogar – Mejoramiento (% hogares beneficiarios) 196
Tabla 72 -Número de habitaciones por hogar – Vivienda Nueva (% hogares beneficiarios) 196
Tabla 73 - Número de habitaciones usadas como dormitorio (% hogares beneficiarios) 196
Tabla 74 - No. habitaciones dormitorio compartidas por adultos y niños (% hogares beneficiarios) 197

Tabla 75 - Hacinamiento crítico en el Programa 197
Tabla 76 - Tipo de vivienda (% de beneficiarios) 199
Tabla 77 - Clima predomínate en la vereda donde se ubica la vivienda (% hogares beneficiarios) 200
Tabla 78 - Material predominante de las paredes (% hogares beneficiarios) 201
Tabla 79 - Material predominante de los pisos (% hogares beneficiarios) 202
Tabla 80 - Material predominante de los techos (% hogares beneficiarios) 202
Tabla 81 - Disponibilidad en la vivienda de un área social (% hogares beneficiarios) 205
Tabla 82 - Tipo de mejoramiento al que se dirigió el subsidio 205
Tabla 83 - Materiales o elementos entregados e instalados o puestos en la casa 206
Tabla 84 - Tipo de servicio sanitario (% hogares beneficiarios) 207
Tabla 85 - Ubicación del servicio sanitario (% hogares beneficiarios) 207
Tabla 86 - Fuente principal de agua para preparar de alimentos (% hogares beneficiarios) 208
Tabla 87 - Servicios públicos en la vereda 208
Tabla 88 - Servicios públicos en la vivienda 209
Tabla 89 - Lugar donde preparan alimentos – Mejoramiento (% hogares beneficiarios) 210
Tabla 90 - Lugar donde preparan alimentos – Vivienda nueva (% hogares beneficiarios) 210
Tabla 91 - Principal fuente de energía para cocinar (% hogares beneficiarios) 211
Tabla 92 - Métodos de eliminación de basuras (% hogares beneficiarios) 212
Tabla 93 - Fuente principal de agua para beber (% hogares beneficiarios) 213
Tabla 94 – Plagas en la vivienda en la actualidad 214
Tabla 95 – Inconvenientes de la vivienda en la actualidad (% beneficiarios) 215
Tabla 96 – Riesgos naturales de la vivienda en la actualidad 215
Tabla 97 - Resultados VISR frente a dimensiones de vivienda digna 216
Tabla 98 - Mejoras e inversiones a la vivienda después de la entrega 222
Tabla 99 - Principales cambios marginales entre línea de base (t0), entrega (t1) y 2013 (t2) - Mejoramiento 223
Tabla 100 - Principales cambios marginales entre línea de base (t0), entrega (t1) y 2013 (t2) – Vivienda nueva 223
Tabla 101 – Reformas que requiere la vivienda 226
Tabla 102 - Fuente de recursos de contrapartida 227
Tabla 103 - Generación de ingresos adicionales mensuales promedio por usos de la vivienda 228
Tabla 104 - Valor del predio y de la vivienda según los beneficiarios 229
Tabla 105 - Impacto del subsidio sobre la calidad de vida del hogar 233
Tabla 106 - Hechos violentos de los que han sido víctimas los miembros del hogar desde la entrega 233
Tabla 107 - Principales indicadores de pobreza a nivel urbano y rural, 1973-2008 234
Tabla 108 - Dimensiones de los principales indicadores de pobreza 235
Tabla 109 - Variables vivienda en principales indicadores pobreza y déficit cualitativo de vivienda 236
Tabla 110 - Logros de la dimensión de Habitabilidad de la Red Unidos 236

Tabla 111 - Desglose de avances en indicador de NBI a nivel rural y urbano 237
Tabla 112 - Incidencia de pobreza multidimensional con diferentes condiciones de vivienda 238

Índice de Gráficas

Gráfica 1 - Distribución de subsidio adjudicado por tipo de solución 2000-2012 31
Gráfica 2 - Número de Hogares Beneficiarios 2000-2012 32
Gráfica 3 - Estructura de financiación de proyectos de vivienda en Antioquia 2001-2003 50
Gráfica 4 – Tipos de oferente 2000-2012 72
Gráfica 5 – Coeficientes de distribución departamental promedio decretados vs. real Departamental y real Total 2000 - 2012 88
Gráfica 6 - Viviendas asignadas por programa, 2000-2011 91
Gráfica 7 - Promedio de subsidios adjudicados por hogar (millones de pesos, base 2012) 92
Gráfica 8 - Subsidios por tamaño de vivienda 93
Gráfica 9 - Evolución del valor de los proyectos VISR, discriminando entre el valor del SFVISR y el valor de las contrapartidas en dinero 96
Gráfica 10 - Evolución de las contrapartidas en dinero para vivienda nueva y mejoramiento 97
Gráfica 11 - Evolución de oferta de vivienda nueva y mejoramiento, 2000-2011 111
Gráfica 12 – Peso relativo de las variables de calificación del SFVISR 2000-2012, valores máximos 133
Gráfica 13 - Tiempo entre adjudicación de proyectos y desembolsos 140
Gráfica 14 - Evolución de tiempo promedio entre adjudicación y desembolsos, 2000-2011 141
Gráfica 15 - Tiempos de desembolso por tipo de oferente 142
Gráfica 16 - Estado de los proyectos por año de adjudicación 145
Gráfica 17 - Grupos poblacionales de encuestados beneficiarios de VISR 169
Gráfica 18 - Viviendas asignadas por la bolsa de desplazados, 2000-2011 172
Gráfica 19 - Viviendas asignadas por la bolsa de desastres, 2000-2011 176
Gráfica 20 - Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural, en términos absolutos, 1993 y 2005 185
Gráfica 21 - Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural, en términos porcentuales, 1993 y 2005 186
Gráfica 22 - Escalafón departamental de déficit de vivienda rural, 1993 y 2005 188
Gráfica 23- Déficit de vivienda y subsidios entregados a nivel departamental entre 2000 y 2011 189
Gráfica 24 - Evolución de proyectos adjudicados de VISR, 2000-2011 190
Gráfica 25 - Evolución de variables afectadas por el tiempo de exposición 240
Gráfica 26 - Evolución de variables con efectos contrarios según el tipo de subsidio 241
Gráfica 27 - Variables no afectadas por el tiempo de exposición a los subsidios 242

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 - Número de Hogares beneficiarios del Programa de VISR por Municipio 31
Ilustración 2 – Ciclo Deming de Mejoramiento Continuo 34
Ilustración 3 – Mapa de Actores del Programa VISR 2000-2012 61
Ilustración 4 – Entidades oferentes, promotores, y entidades ejecutoras según su función 2000-2012 73
Ilustración 5 – Responsables de la Interventoría del Programa VISR 2000-2012 78
Ilustración 6 – Comités de Proyecto en el periodo 2000-2012 80
Ilustración 7 – Cadena de Valor del Programa VISR 83
Ilustración 8 – Esquema de seguimiento y evaluación de la política, programa y proyectos VISR 2000-2012 160
Ilustración 9 - Metros cuadrado promedio por vivienda nueva 2000-2011 200

Acrónimos

ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
ASOCOLFLORES	Asociación Colombiana de Exportadores de Flores
BAC	Banco Agrario de Colombia
BACRIM	Bandas criminales
BAH	Banco Agrícola Hipotecario
BAV	Banco de Ahorro y Vivienda
BCA	Banco de Crédito Agrario
BCH	Banco Central Hipotecario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCF	Caja de Compensación Familiar
CDP	Certificados de Disponibilidad Presupuestal
CDESC	Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
CENAC	Centro Nacional de la Construcción
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLOPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres
CREPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres
CSVDU	Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano
CVM	Caja de la Vivienda Militar
CVP	Caja de Vivienda Popular
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
DRI	Fondo Desarrollo Rural Integrado - Fondo Cofinanciación para Inversión Rural
DVR	Déficit de Vivienda Rural
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FAVI	Fondo de Ahorro y Vivienda
FDR	Fondo de Desarrollo Rural
FEDECAFE	Federación Nacional de Cafeteros
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
FOREC	Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero
ICT	Instituto de Crédito Territorial
ICV	Índice de Condiciones de Vida
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicador del Goce Efectivo de Derechos
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INURBE	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
JAV	Junta de Ahorro y Vivienda
LP	Línea de Pobreza
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OPV	Organizaciones Populares de Vivienda
PGN	Presupuesto General de la Nación
PDA	Plan Departamental de Agua
PDD	Plan Departamental de Desarrollo
PNAIPDV	Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
PVDFV	Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
SISBEN	Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales
SECAB	Secretaría Convenio Andrés Bello
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio familiar de vivienda
SFVISR	Subsidio familiar de vivienda de interés social rural
SMMLV	Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNAL	Universidad Nacional de Colombia
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UPAC	Unidades de Poder Adquisitivo Constante
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VISU	Vivienda de Interés Social Urbana

Presentación del Informe

Este documento es presentado en el marco del proyecto "Evaluación del Programa de Vivienda de Interés Social Rural - VISR" correspondiente al contrato de consultoría No. DNP 735 de 2012 suscrito entre el Departamento Nacional de Planeación y la Unión Temporal G|Exponencial – Ipsos Napoleón Franco. El proyecto tiene como objetivo:

> *"Realizar una 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, complementada con una evaluación de resultados sobre los hogares que fueron beneficiarios del subsidio en el periodo 2000-2011, que generen diagnósticos e insumos que permitan organizar 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".*

El informe corresponde al producto final estipulado así en el contrato:

> **Producto 5: Informe final**. Informe que contenga*:*
>
> *"1) Resumen Ejecutivo: Capítulo que consiste en una síntesis de toda la evaluación, en el cual se debe presentar, de forma resumida, el proceso de evaluación, desde los objetivos hasta los resultados encontrados con las recomendaciones. Este capítulo debe ser de fácil comprensión y contener gráficas, cuadros y otras ayudas visuales que permitan una fácil lectura e interpretación de la información.*
>
> *2) Evaluación Institucional: El segundo capítulo contiene la evaluación de las instituciones, los actores y el funcionamiento general del Programa VISR. El documento debe contener una síntesis de la metodología desarrollada en el informe metodológico, los resultados de la evaluación teniendo en cuenta las preguntas planteadas en el componente 1 y las principales conclusiones que se derivan de la aplicación de la metodología. Adicionalmente, el documento debe presentar una descripción detallada de la información recogida.*
>
> *3) Evaluación de Resultados Cuantitativos y Cualitativos: Este capítulo contiene el informe de la evaluación de resultados del Programa VISR. El documento debe contener el análisis de los resultados obtenidos por el Programa VISR en la calidad de vida de la población beneficiaria, y en su articulación con estrategias integrales de desarrollo rural, y determinar si para las poblaciones en situación en desplazamiento se han promovido efectivamente factores protectores y de prevención de riesgos para*

la población beneficiaria por desastres naturales. Este capítulo debe contener una síntesis de la metodología desarrollada en el informe metodológico, los resultados de la evaluación para cada una de las preguntas planteadas en el componente 2 y las principales conclusiones que se derivan de la aplicación de la metodología.

4) Informe de Recomendaciones: Este capítulo del documento se desarrolla con base en el tercer componente de la consultoría y en el análisis realizado, teniendo en cuenta los logros alcanzados y los obstáculos evidenciados en el Programa VISR. El capítulo de recomendaciones debe presentar conclusiones directas y claras de los análisis realizados, que demuestren acciones prácticas de implementación de las recomendaciones, junto con las actividades que se deban llevar a cabo. Estas acciones deben estar en orden de importancia y responder a una secuencia de implementación.

5) Insumos para la Socialización: La firma consultora deberá proporcionar los insumos que permitan una socialización adecuada de los resultados de la evaluación. Para lo anterior, se debe proporcionar como mínimo la siguiente información:

Insumo I – Mapeo de actores: Este documento debe contener un listado de los actores relevantes para la socialización de los resultados, así como sus datos de contactos. El listado se debe clasificar en cercanos, ocasionales y externos, según la definición de los mismos para la DEPP. Asimismo estos actores se deben identificar de manera conjunta con el Comité Técnico de Seguimiento.

Insumo II – Resumen Ejecutivo: Este documento debe contener en no más de 8 páginas y no menos de 6, el objeto de la evaluación, una breve descripción de la metodología, los principales resultados –por componente de análisis – y las principales recomendaciones para cada tipo de actor. El DNP proporcionará el formato para la elaboración de este insumo.

Insumo III – Ficha de la evaluación: Este documento debe contener un resumen de la metodología y los principales hallazgos y recomendaciones. El DNP proporcionará el formato para la elaboración de este insumo.

Insumo IV – Presentación extendida: En esta presentación la firma debe incluir una explicación exhaustiva de la metodología aplicada y el alcance de la evaluación así como todos los resultados y recomendaciones del estudio para cada tipo de actor.

Insumo V – Presentación simple: Esta presentación debe contener una breve descripción de la metodología de la evaluación y el alcance de la evaluación y los resultados y recomendaciones del estudio. La identificación de los resultados y

recomendación más relevantes se debe realizar de manera conjunta con el Comité Técnico de Seguimiento.

Además de lo anterior, el producto 5 (Informe final) debe contener los siguientes anexos:

- *Un Reporte técnico que debe especificar la metodología implementada, de manera clara y detallada, de la evaluación, de tal forma que cualquier entidad del Gobierno Colombiano pueda replicar cualquiera de los ejercicios con las variaciones deseadas*

Resumen Ejecutivo

A. Objetivo 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.

B. Descripción del Programa VISR

Las metas de la política de VISR, definidas por el Decreto 1042 de 2003 son la reducción de "los índices de hacinamiento crítico y el déficit habitacional de las zonas rurales" y el apoyo a "las políticas del Gobierno Nacional en las áreas rurales y los programas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo". Esta evaluación se concentra en uno de dos instrumentos para implementar la política de VISR: el subsidio familiar de vivienda de interés social rural (en adelante SFVISR) entregado directamente por el Gobierno Nacional.

El Decreto 1133 de 2000 (Art. 5) definió el SFVISR como un aporte estatal en dinero o en especie, que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario. El objetivo del SFVISR es "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* (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 (Bolsa Departamental desde 2003); 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 (Bolsa de Política Sectorial desde 2003). En relación al tipo de soluciones que pueden otorgarse mediante SFVISR, las normas del periodo 2000-2012 identifican tres: (i) mejoramiento de vivienda y saneamiento básico; (ii) construcción de vivienda nueva; y (iii) adquisición de vivienda nueva. (Art. 9, Decreto 1133 de 2000).

En el periodo 2000-2012, el Gobierno Nacional adjudicó SFVISR por un valor aproximado de $813 mil millones de pesos, que beneficiaron a más de 131 mil familias. En el 2008 se observa una ligera disminución en la asignación de subsidios y en el 2009 ésta se acentúa sustancialmente llegando a

los $10,2 mil millones de pesos. En los años 2010 y 2012 el monto de recursos asignados se incrementó, alcanzando en 2011 más de $133 mil millones. El número de beneficiarios tuvo su pico máximo en el año 2004 cuando el número de hogares con subsidios adjudicados fue superior a 14,000. Después del año 2006, el número de hogares con subsidios adjudicados disminuyó sustancialmente alcanzando su mínimo valor en 2009, cuando el número de hogares fue igual 1,224.

C. Síntesis de la metodología

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 concebido para evaluar el mejoramiento continuo de un programa a partir de las siguientes etapas: Identificación del problema -> Planear/Formulación -> Hacer/Implementación -> Verificar/Evaluación -> 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 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 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.

Para informar la evaluación se realizó la revisión y análisis del marco de política y marco jurídico del Programa VISR (incluyendo leyes, decretos, resoluciones, reglamentos operativos, documentos Conpes, planes nacionales de desarrollo y planes departamentales de desarrollo), la revisión y análisis de fuentes secundarias, y la revisión y análisis de los contratos y documentos de una muestra de proyectos. Adicionalmente se desarrolló una encuesta a 3.441 beneficiarios de VISR (a partir de una muestra representativa de proyectos de VISR), 79 entrevistas en profundidad a actores locales, 23 entrevistas en profundidad a actores nacional y 16 sesiones de grupo a beneficiarios.

D. Principales conclusiones

Las conclusiones resumidas de la *evaluación institucional* son las siguientes:

1. *Objetivos del Programa VISR: del hacinamiento y el desarrollo rural a la recuperación de crisis*. En el periodo se redefinieron *de facto* los objetivos del Programa: mientras que en los primeros años el Programa VSR le apuntó al mejoramiento de oportunidades de la población rural e indígena, al final del periodo el Programa orientó sus recursos a la recuperación de la población afectada por desplazamiento y desastres. Los planes nacionales y departamentales de desarrollo frecuentemente no diferenciaban entre VIS rural y VIS urbana.

2. *Un programa social joven que corrige fallas de mercado*. La convicción de que el mercado puede ser más eficiente comparado con el Estado, que inspiró el subsidio a la demanda en 1991, no opera en la zona rural. Como respuesta el Estado organizó un esquema institucional para la provisión de vivienda rural, que a pesar de tener altos costos de coordinación, inestabilidad institucional y escala limitada, ha logrado que el SFVISR se convierta en viviendas entregadas.

3. *Un programa bajo un enfoque territorial*. Desde sus inicios y hasta la fecha, el enfoque bajo el cual se ha gobernado el Programa ha sido territorial en vez de sectorial: (i) el MADR ha estado en cabeza del Programa. (ii) Los lineamientos para el Programa provinieron de la Comisión Intersectorial de VISR, donde participan numerosas entidades con diversos objetivos misionales, en línea con el enfoque territorial. (iii) El rol del Ministerio responsable de la vivienda fue marginal. (iv) El Consejo Superior de Vivienda, que debería dictar los lineamientos de política para el Programa, no cumplió ese rol en el periodo.

4. *El Banco ha mostrado capacidades para liderar la ejecución del Programa.* El Banco Agrario de Colombia (en adelante BAC) cuenta con credibilidad y presencia territorial en la zona rural. Al encabezar la ejecución del Programa, tiene un énfasis en los temas de asignación de recursos, tercerizando los procesos inherentes a la ejecución. La ejecución no está regulada y el seguimiento es limitado. Ninguna entidad es doliente toda la cadena de valor del Programa. El MADR tiene una participación muy global.

5. *Un diseño institucional inestable*. El análisis de cambios normativos en el período analizado permiten marcar cinco períodos. El período (2000 – 2003) caracterizado por proveer un primer marco normativo de operación. Un segundo período (2003 – 2005), caracterizado por reglas del juego claras, haber alcanzado la mayor cobertura anual del periodo estudiado, y el menor número de proyectos en problemas. Un tercer período (2005 – 2008) donde se priorizó a los desplazados, se debilitó la coordinación interinstitucional, se concentró la operación del programa en las alcaldías, se debilitó el seguimiento, y aumentó sustantivamente el número de proyectos en problemas. El cuarto período (2009), donde el Gobierno Nacional frenó de manera drástica la asignación de recursos para enfrentar los problemas acumulados. El quinto período (2010- 2012), período marcado por la ola invernal, donde desaparece de facto la modalidad de mejoramiento para atender la emergencia con viviendas nuevas, y se adopta un diseño institucional que logra proteger los recursos públicos.

6. *Una institucionalidad del sector vivienda por construir*. Para poner en marcha el Programa y ante la insuficiente institucionalidad rural, el Programa cuenta con un variado grupo de "entidades oferentes", con objetivos misionales distintos y diseños organizacionales diferentes, no necesariamente especializados en materia de vivienda. El Programa enfrenta los costos de coordinar organizaciones heterogéneas, con roles misionales diversos y procesos distintos. A manera de ejemplo, ningún documento fue universalmente provisto por los hoy beneficiarios en el proceso de postulación al subsidio.

7. *Efectos del diseño institucional actual en el corto y largo plazo*. Las entidades privadas participantes, como gremios y cajas de compensación, resuelven el problema de insuficiencia de instituciones rurales en el corto plazo, pero pueden acentuar la falta de institucionalidad rural en el largo plazo. Su escasa cobertura en la zona conlleva dificultades para alcanzar a la población más pobre. Su rol es bien recibido porque son permanentes en el tiempo, tienen incentivos para cuidar su reputación, y cuentan con positivas capacidades gerenciales. Hay consenso en que las gerencias integrales contribuyen al uso transparente y eficaz de los recursos públicos.

8. *El gasto en VISR fue del 15% y no del 20% del total VIS, como lo ordena la Ley.* En el periodo 2000-2012 el Programa adjudicó subsidios por un total de $813 mil millones cuando conforme a la Ley se debió asignar $1 billón. En la práctica, en el periodo, los subsidios adjudicados equivalen al 15% de ese monto quedando pendientes de adjudicar $261 mil millones, con los cuales pudieron haberse construido aproximadamente 22 mil viviendas nuevas.

9. *El Programa VISR fue utilizado como un seguro frente a desastres.* Con el Decreto 4830 de 2008, el rubro de desastres consumió progresivamente una alta proporción de la financiación disponible y desapareció de facto la financiación de proyectos para desarrollo rural. El Programa fue tratado como si fuera el fondo de aseguramiento de viviendas frente a emergencias.

10. *El valor del subsidio creció en términos reales*. Para el caso de vivienda nueva, el valor del subsidio prácticamente se duplicó en el periodo estudiado, mientras que el de mejoramiento de vivienda se incrementó en una tercera parte. Algunos proyectos de mejoramiento tuvieron incluso un costo mayor que los proyectos de vivienda nueva.

11. *El apalancamiento de recursos del Programa VISR ha sido importante*. Las contrapartidas promediaron más del 30%. Las fuentes de financiación incluyeron aportes de las entidades oferentes y de los beneficiarios. Proyectos con alta contrapartida permiten aumentar la cobertura del Programa, pero al costo de favorecer las regiones con mayor capacidad de aportar recursos financieros, en detrimento de otras, generalmente más débiles en recursos y capacidades, donde habría poblaciones más pobres.

12. *Insuficiente conocimiento sobre los costos del Programa*. La estructura de costos tiene un alto grado de imprevisibilidad por los siguientes factores: (i) la dispersión geográfica de las viviendas; (ii) el transporte de materiales no presupuestado, y agravado por precarias condiciones de acceso a las viviendas; (iii) el almacenamiento de materiales no presupuestado; (iv) temporadas de lluvias que encarecen el transporte y dificultan la construcción de viviendas en los plazos previstos; (v) la no disponibilidad de mano de obra calificada; (vi) insuficiente disponibilidad de mano de obra no calificada, cuando los beneficiarios son adultos mayores, mujeres, niños o personas que trabajan; (vii) los desfases de precios ocasionados por demoras en la asignación de los recursos, incumplimiento de requisitos o retrasos en los desembolsos. Al no incorporar estos riesgos en los presupuestos realizados para la formulación de los proyectos, éstos corren el riesgo de no alcanzar el cierre financiero, afectando la calidad de las soluciones, o su cobertura.

13. *Vulnerabilidad de los beneficiarios e influencia política, factores claves para la elección de proyectos*. Los criterios de selección de proyectos en el periodo de análisis privilegiaron en los primeros años las variables financieras de los proyectos, que gradualmente perdieron peso para darle una mayor importancia a las variables de vulnerabilidad de los beneficiarios. Además de los criterios formales de calificación de los proyectos, algunos de ellos habrían recibido apoyo político.

14. *Tiempos largos para la postulación, cortos para la construcción*. En promedio transcurrieron alrededor de dos años desde el momento en que los beneficiarios entregaron los documentos de postulación hasta que finalizó el proyecto, sea en forma de vivienda nueva o mejorada. De los dos años del proceso completo, las obras tardaron apenas entre 4 y 5 meses en el proceso promedio.

15. *Perfil de los proyectos en problemas.* 382 proyectos asignados en el periodo 2000-2012, equivalentes a $101 mil millones (12% del total de recursos asignados), se encontraban en problemas relacionados con el manejo de los recursos públicos, afectando a 16.775 hogares. El 73% de estos problemas se refería a procesos de demanda penal, seguido por proyectos siniestrados (17%) y proyectos en demanda ejecutiva (10%). El 98% de estos problemas se concentró en el periodo 2004-2008. A partir de 2009 este tipo de problemas desaparece. En cuanto a los proyectos con problemas de gestión, 138 proyectos asignados en el periodo 2000-2011, equivalentes a $55 mil millones (8% del total de recursos asignados), tenían dificultades relacionadas con el trámite del primer desembolso, afectando a 5.805 hogares.

16. *Sistema de seguimiento en construcción.* El seguimiento se realiza a indicadores de proceso (no de producto o resultados), y sólo a aquellos que el BAC controla. Los productos obtenidos en materia de seguimiento con recursos del crédito BID, relacionados con el fortalecimiento del sistema de seguimiento del Programa, no se habrían implementado. El balance en materia

de seguimiento es que no existe un sistema de seguimiento integral del Programa ni con la profundidad que se requiere.

17. *Interventorías, con restricciones importantes para cumplir bien su tarea*. En el periodo se realizó un cambio de modelo de interventoría cada dos años y medio, en promedio. Una modalidad de contratación de las interventorías generaba incentivos perversos para que los interventores no monitorearan los tiempos de las obras adecuadamente, en tanto la prolongación les generaba mayores ingresos. Otra modalidad dejaba en riesgo a los interventores por el aumento de costos debido a prolongaciones en el tiempo de las obras, generando incentivos a reducir el número de visitas de interventoría o a seleccionar las menos costosas.

Las conclusiones resumidas de la *evaluación de resultados* son las siguientes:

1. *Los beneficiarios residen mayoritariamente en regiones pobres, y mejoraron sus condiciones de vida gracias al Programa.* Los proyectos de VIS rural se orientaron hacia departamentos y municipios con prevalencia de pobreza y con déficits de vivienda. La mayoría de los beneficiarios de VISR corresponde a población rural en situación de pobreza. 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 parte de la reducción de la pobreza por IPM.

Objetivo 1: Reducción del déficit de vivienda

2. Al comparar la magnitud del déficit de vivienda rural con la cobertura del Programa de VISR se concluye que éste es insignificante frente a la magnitud del problema. Entre el año 2000 y 2011, el Programa adjudicó 2.693 proyectos con un promedio de 46 viviendas por proyecto, para un total de 124.154 viviendas, cuando en 2005 se reportaron 1.096 municipios con un déficit de promedio de 2.935 viviendas rurales por municipio y 1’611.192 en total. En el universo rural, al ritmo actual, y asumiendo que todos los proyectos fueran exitosos, le tomaría al Programa más de 143 años suplir el déficit de vivienda rural del país.

Objetivo 2: Reducción del hacinamiento crítico y mejora de calidad de la vivienda

3. *Beneficiarios satisfechos con la vivienda como un todo, pero no con las características de la misma observadas individualmente.* En una escala de 1 a 5, los beneficiarios califican su satisfacción con la vivienda con un promedio de 3.2 (equivalente a “ni satisfecho ni insatisfecho”, en la encuesta empleada para este estudio), donde las características mejor calificadas son la armonía de la vivienda con las costumbres y el entorno del beneficiario, y la

"casa en general", cada una de las cuales fue calificada con 3.6 ("algo satisfecho"). Las características con menores calificaciones de satisfacción son el espacio de almacenamiento para insumos de producción, los terminados de la casa, el tamaño de la cocina y el número de cuartos para dormir.

4. *Principales resultados en materia de calidad de la vivienda:* (i) El Programa VISR aumentó el número promedio de habitaciones por vivienda, pero la escasez de dormitorios persiste. (ii) El Programa VISR redujo en 7.3 puntos porcentuales el hacinamiento crítico, dentro del universo de los beneficiarios. Antes de participar en el Programa (línea de base) el 20% de los beneficiarios vivía en cuartos, puentes, cuevas, carpas vagones, o embarcaciones. Esta proporción cayó al momento de la entrega a 6%. (iii) Las paredes de bahareque, madera burda y tapia pisada fueron reemplazadas por bloque y ladrillo. (iv) Los pisos de tierra y arena fueron reemplazados por cemento y gravilla, mejorando condiciones de salubridad de los hogares beneficiarios. (v) Los techos de la vivienda requirieron menos mejoramientos que las paredes y los pisos. (vi) La proporción de hogares con sistema de desagües de aguas negras y la ubicación del sanitario dentro de la casa se incrementó 20 puntos por efecto del Programa. (vii) Los ríos y quebradas como fuente principal de agua de los beneficiarios fueron reemplazados por acueductos, pero aún hay viviendas que no cuentan con electricidad ni acueducto, a pesar de que las veredas tienen cobertura de estos servicios. (viii) El Programa afecta positivamente las condiciones de salud de los beneficiarios mediante la construcción o mejoramiento de cocinas para la manipulación de alimentos en espacios independientes, la instalación de equipos con acceso a fuentes de energía alternativas a la biomasa, y el reemplazo de pisos de tierra y arena por cemento. A pesar de estos resultados, algunas viviendas hoy en día presentan plagas que contribuyen a la presencia de riesgo epidemiológico. (ix) Una tercera parte de las viviendas del programa presenta goteras y una cuarta parte, filtraciones de agua, grietas y humedad.

5. *El tamaño de la vivienda: reto del Programa para garantizar una vivienda digna.* Los resultados del Programa VISR muestran mejoras en varios atributos de una vivienda digna, a saber la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales y facilidades, la habitabilidad y la asequibilidad. Aunque el tamaño de la casa no una de las dimensiones de una vivienda digna para las Naciones Unidas, el trabajo de campo cualitativo sugiere que el tamaño de la vivienda merece ser estudiado.

6. *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. Las mejoras reportadas, en su orden, se concentraron en los pisos, las paredes, la ampliación de los espacios, las cocinas, los techos, los baños y las instalaciones eléctricas.

Objetivo 3: Desarrollo rural

7. *Los principales resultados en desarrollo rural son los siguientes:* (i) El Programa genera ahorros a los hogares, en tanto dejan de pagar arriendo. El efecto se manifiesta en las dos modalidades del subsidio (mejoramiento y vivienda nueva). Otro margen donde el Programa ha contribuido al desarrollo rural es en materia de disponibilidad de tiempo de los beneficiarios, que habría aumentado. Se trata de un efecto inesperado. (ii) La vivienda es un activo que se valoriza. (iii) El Programa VISR se encuentra más articulado con los programas y estrategias de superación de la pobreza extrema, como la Red Unidos o Familias en Acción, que con los programas del Ministerio de Agricultura. (iv) El efecto de la vivienda en el IPM es cuantioso: por cada dos viviendas que el Programa entrega, éste ayuda a un hogar a salir de la pobreza. Finalmente, en la práctica el Programa es más una estrategia de redistribución de activos que de redistribución de ingresos.

E. Principales recomendaciones

1. Darle continuidad al Programa VISR y fortalecerlo en las siguientes dimensiones.

Vivienda rural digna, componente clave del desarrollo rural

2. *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.

Sobre el diseño institucional

3. *Adoptar una reforma institucional*. El Programa tendría mejores resultados con un diseño institucional que mantenga el foco en los objetivos del Programa, tenga menores costos de coordinación y una mayor estabilidad de las reglas en el tiempo. Esto requiere una reforma institucional. Hay dos alternativas: profundizar el *modelo territorial* actual, liderado por el MADR, o transitar a un *modelo sectorial*, liderado por el MVCT. El actual *modelo territorial* es conceptualmente fuerte porque busca sinergias de objetivos y de entidades participantes. Pero ha sido operativamente débil, pues (i) el Programa está más articulado con los de reducción de pobreza que con los de desarrollo rural. (ii) la comisión inter—sectorial, no logró contener la presión para que el Programa se convirtiera en un seguro para recuperarse de crisis sociales y ambientales. (iii) No sirvió para hacer respetar el monto mínimo obligatorio que la norma debía destinar a VISR. La segunda opción es adoptar un *modelo sectorial*, liderado por el MVCT. La ventaja consiste en organizar el Programa sobre una institucionalidad común, alineada con un mismo objetivo aprovechado además la experticia propia del sector.

El modelo sectorial funciona con relativo éxito en otros sectores. Una desventaja radica en que el Ministerio tiene una amplia tradición en vivienda urbana, mas no así en la rural.

4. *Otras recomendaciones sobre diseño institucional:* (i) Unificar las instancias de coordinación interinstitucional del Programa del nivel nacional. (ii) Mantener la responsabilidad de la ejecución en cabeza del Banco Agrario. (iii) Fortalecer las Gerencias Integrales y fomentar la institucionalidad sectorial local. El Programa podría considerar involucrar a los fondos locales de vivienda en algunas tareas propias de la ejecución del Programa, para contribuir a la generación de instituciones del sector. (iv) Incrementar la articulación con el Programa Familias en Acción y la Red Unidos, dados que la vivienda rural estaría contribuyendo de manera significativa a la reducción de la pobreza. La mayor articulación puede servir también para aprovechar la institucionalidad de los programas Familias en Acción y la Red Juntos.

Sobre los lineamientos técnicos

5. *Proyectos tipo de vivienda nueva, adaptables a distintos climas y tamaños de hogar*. Afianzar la iniciativa del BAC de contar con distintas tipologías de proyectos. Por una parte, los proyectos-tipo deben ser estandarizados, para hacer posible que su costeo, y que su construcción y supervisión sean apropiados. Estos proyectos variarían en dos dimensiones: clima y número de dormitorios. (i) Clima: se recomienda dar cabida a proyectos-tipo haciendo uso de distribuciones de espacio (por la ventilación que hacen posible), ubicación de cocinas (por la temperatura que generan) y uso de materiales de construcción (por la temperatura que retienen), en función de su contribución a la mitigación del calor o del frío. (ii) Número de dormitorios: el hacinamiento no se ha reducido completamente, invitando a la construcción de al menos un dormitorio adicional para los hogares más numerosos.

6. *Otras recomendaciones sobre lineamientos técnicos son los siguientes:* (i) Mantener las modalidades de intervención de vivienda nueva y mejoramiento, puesto que ambas modalidades son complementarias y consiguen resultados, en el propósito que alcanzar el objetivo de proveer vivienda digna. (ii) Promover la conexión de las viviendas a las redes de servicios públicos, principalmente energía eléctrica y servicio de acueducto. (iii) Medir pobreza de los hogares solamente con sisbén, sin recurrir a variables de calificación adicionales que introducen distorsiones innecesarias a la focalización. (iv) Revisión técnica de la pertinencia de las normas sobre sismoresistencia, saneamiento básico e instalaciones eléctricas en VISR. (v) Contratar la realización de un estudio de costos regionalizado, detallado, con énfasis en la cuantificación de los riesgos identificados en esta evaluación, que determine los rangos dentro de los cuales se mueven los costos en cada uno de los riesgos, y trate de imputarlos en ciclos a lo largo del año, cuando aplique. El estudio tendría como propósito una distribución de riesgos más apropiada entre los participantes en los proyectos y contribuir a una mayor capacidad de planificación financiera de los mismos. (vi) Explorar el uso de materiales alternativos a los actuales.

Sobre el mejoramiento de los procesos

7. *Las recomendaciones sobre procesos se resumen así:* (i) Mantener los proyectos no aprobados en una vigencia como elegibles en vigencias posteriores. (ii) Unificar el presupuesto en una sola bolsa con criterios de asignación únicos renunciando a la separación de bolsas departamentales y de política sectorial. (iii) Estudiar la conveniencia de adoptar una regla de devolución de la vivienda al Banco Agrario para el caso de hogares beneficiarios que dejen de residir en ella durante un plazo determinado, por decisión propia y no por causa de desplazamiento forzado.

Sobre el proceso de seguimiento

8. *Expandir la batería de indicadores de seguimiento del Programa a indicadores estratégicos de la cadena de valor*. Se sugiere: (i) Contratar el diseño e instalación de indicadores de proceso, producto y resultados del Programa VISR; (ii) Incluir indicadores sobre puntos neurálgicos de la cadena de valor, encontrados en esta evaluación; (iii) Contratar los servicios de un *call center* que provea información periódica de seguimiento proveniente de los hogares beneficiarios, complementaria a la provista por las interventorías, aprovechando el bajo costo y alta penetración de la telefonía celular en las zonas rurales del país. (iv) Contratar un estudio jurídico para blindar un seguimiento integral a la cadena de valor, para que el eventual mal desempeño de indicadores cuyo desempeño no es controlado por el responsable del seguimiento, se traduzca en responsabilidades disciplinarias del mismo.

Sobre la prioridades de gasto y financiación

9. *Las recomendaciones sobre gasto y financiación son las siguientes: (i)* Gestionar la inyección gradual de recursos al Programa incluyendo la recuperación de los 260 mil millones de pesos que esta consultoría estima se le adeudan al Programa para dar cumplimiento al 20% del mandato de ley. (ii) Dadas las restricciones financieras, agregar como criterio adicional para la asignación de recursos, la proveniencia del proyecto de regiones donde se maximicen las externalidades del mismo sobre las comunidades. Una opción en este sentido es priorizar las comunidades afectadas por el conflicto. (iii) Estudiar con el Fondo Nacional de Garantías y con Fasecolda la conveniencia de instaurar mecanismos de reaseguramiento para crear mayores incentivos a las compañías de seguros privadas a expedir las pólizas de seguro de los proyectos en la cantidad y con las coberturas necesarias a los proyectos del Programa. (iv) Consolidar el Programa como una estrategia de acumulación de activos y no como un fondo de aseguramiento de las viviendas afectadas por desastres, tarea que le compete a la institucionalidad del sistema nacional de prevención de desastres. Abolir la norma que faculta la utilización de los recursos del Programa para financiar proyectos de recuperación de población afectada por desastres, y asegurarse de hacer una transición institucional corta y efectiva con el Fondo de Adaptación y el Fondo Nacional de Calamidades. (v) Mantener la

política de aportes de contrapartida en dinero o especie por parte de los beneficiarios. (vi) Estudiar mecanismos complementarios de financiación como la gestión de proyectos del sistema nacional de regalías, y la eventual suscripción de un crédito con un organismo multilateral, dedicado exclusivamente a financiación de cobertura. La opción de financiación complementaria mediante crédito de los hogares se enfrenta a la significativa volatilidad del ingreso de los hogares, típica de las economías rurales, que dificulta el cumplimiento de obligaciones con la regularidad requerida por el sector financiero y microfinanciero formal.

I. Objetivo 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.

Los objetivos específicos de la evaluación son los siguientes:

a. Analizar el diseño operativo y las acciones del Programa VISR, así como la implementación a partir de la identificación de los actores públicos y privados involucrados, determinando los roles de cada uno de ellos y los mecanismos de coordinación y articulación, en lo nacional y territorial, que se tienen para lograr los objetivos del Programa.

b. Analizar la contribución de las normas, políticas, programas, y acciones de la institucionalidad en los resultados de Vivienda de Interés Social Rural.

c. Analizar los esquemas institucionales implantados desde el 2000, como los cambios derivados de los Decretos 1160 de 2010 y 900 de 2012 en el proceso de eficiencia en la asignación del subsidio VISR.

d. Indagar los resultados en los hogares beneficiados del Programa VISR en cuanto a calidad de vida (acceso a servicios públicos, hacinamiento, etc.), productividad doméstica, formalización, empleo, entre otras variables resultado.

e. Analizar si se ha logrado promover factores protectores contra el desplazamiento y de prevención de riesgos contra desastres.

f. Indagar sobre mecanismos alternativos para la estructuración (comportamientos y conocimientos frente a la implantación política).

g. Proponer recomendaciones que permitan reproducir o potenciar o tomar los correctivos necesarios tendientes al mejoramiento de la acción del Estado en los resultados observados en desarrollo del Programa VISR.

h. Analizar la contribución de las mejoras en las condiciones de habitabilidad sobre el impulso al desarrollo rural.

II. Descripción del Programa de VISR

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. Este capítulo presenta un resumen del Programa en el periodo 2000-2012, por ser este el objeto de la presente evaluación.

A. Síntesis de la política de VISR

La política de VISR persigue como objetivos "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). El Decreto 1042 de 2003 (Art. 1) introdujo como metas de la política de VISR la reducción de "los índices de hacinamiento crítico y el déficit habitacional de las zonas rurales" y el apoyo a "las políticas del Gobierno Nacional en las áreas rurales y los programas definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, no solo orientados a reactivar la productividad del campo sino a la construcción de nuevas relaciones económicas y sociales que contribuyan al desarrollo regional del país, sobre la base de convivencia y paz." El enfoque de la política de VISR en el periodo 2000-2012, entonces, fue orientado hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales y hacia la articulación con programas de convivencia y de desarrollo social y económico.

La política se basa en la siguiente definición de VISR (Art. 3, Decreto 1133 de 2000): "vivienda ubicada en un terreno de uso agropecuario, forestal o pesquero de tamaño menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar (UAF[1]), definida según la Ley 505 de 1999". Para viviendas agrupadas o independientes de unidad productiva alguna, la VISR corresponde a la vivienda perteneciente a los estratos uno y dos[2].

La política de VISR 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. En municipios sin POT, suelo rural se entiende como el "espacio comprendido entre el perímetro urbano de la cabecera municipal y el límite municipal respectivo y

[1] Los Decretos 1133 de 2000 y 1042 de 2003 definen una UAF como un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que depende directa y principalmente de vinculación de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada. La extensión debe ser suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 1.080 salarios mínimos legales diarios.

[2] Para las comunidades indígenas, la autoridad indígena es la que determina la definición de VISR (Decreto 1133 de 2000). Para el departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la definición de VISR se refiere a "la vivienda localizada por fuera del casco urbano North End en la isla de San Andrés y la localizada en todo el territorio de Providencia y Santa Catalina, en terrenos productivos para el uso agropecuario y turístico, construidas en materiales tradicionales y conservando la tipología de la Arquitectura tradicional vernácula" (Decreto 1811 de 2003).

los centros poblados de los corregimientos con población hasta de 2.500 habitantes" (Art. 2, Decreto 1133 de 2000).

B. El Programa VISR

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 Decreto 1133 de 2000 (Art. 5) definió el SFVISR como un aporte estatal en dinero o en especie, que se entrega por una sola vez al hogar beneficiario, donde hogar se entiende como "los cónyuges, las uniones maritales de hecho y el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional"[3]. El Decreto 973 de 2005 (Art. 4) modificó esta definición reemplazando "hogar beneficiario" por "beneficiario", ajustándola a la definición original del Subsidio Familiar de Vivienda del Art. 6 de la Ley 3 de 1991.

El objetivo del SFVISR es "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" (Art. 1, Decreto 900 de 2012). Este cambio de objetivos respondió a la necesidad de incluir como beneficiarios del SFVISR a la población desplazada y a los hogares afectados por situación de desastre o calamidad pública, lo que ya se venía realizando durante años anteriores.

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

[3] El concepto de hogar en los resguardos indígenas (desde el Decreto 1133 de 2000) y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas (desde el Decreto 973 de 2005) legalmente establecidos, se ajusta a sus usos y costumbres. El concepto de hogar desplazado por la violencia se define de acuerdo al Decreto 2569 de 2000 y el concepto de hogar víctima de desastre natural o en situación de calamidad pública corresponde con lo establecido en el Decreto 2480 de 2005 o de las normas que los modifiquen o sustituyan. El Decreto 1160 de 2010 (Art. 4) incluyó dentro de la definición de hogar a las parejas del mismo sexo.

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 la Bolsa de Política Sectorial Rural, 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, como se explica a continuación.

En cuanto a los programas dirigidos a la población desplazada, éstos se remontan a la Ley 387 de 1997 que dicta la adopción de medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. En el año 2000, la vivienda se vincula como un componente de los programas de estabilización socioeconómica (Art. 26, Decreto 2569 de 2000). El Decreto 951 de 2001 reglamenta los SFVISR para población desplazada, a través de soluciones dirigidas a la reubicación y el retorno. La Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, declara el incumplimiento de derechos por parte del Estado, entre ellos el derecho a la vivienda digna (Art. 51 de la Constitución Política de Colombia) y ordena priorizar la atención de la población desplazada. La Corte expide, a partir de entonces, varios autos que señalan las persistentes falencias en el cumplimiento de la Sentencia, insistiendo en el resarcimiento de los derechos. Esto se refleja en la Ley 1190 de 2008, que declara ese año como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. El Programa VISR acoge la sentencia de la Corte, priorizando la atención de población desplazada en los SFVISR, en los Decretos 2100 de 2675 de 2005, 094 de 2007, 2965 de 2009, 4911 de 2009, 1160 de 2010 y 900 de 2012.

El concepto de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) para hogares afectados por situaciones de desastre se introdujo mediante el Decreto 2480 de 2005 (Art. 1) que amplió el campo de aplicación del SFV para "la atención de hogares que han perdido la totalidad de su vivienda o ésta haya sido afectada como consecuencia de una situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias (…) y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condición de alto riesgo no mitigable". El Decreto 4830 de 2008 (Art. 1) ordena la atención prioritaria e inmediata de personas en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia en materia de SFVISR, estableciendo que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) "podrá destinar hasta el ciento por ciento (100%) de los recursos disponibles para subsidios de vivienda de interés social rural, diferentes a los destinados a atender a la población en situación de desplazamiento". Posteriormente en 2010 se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano (Decreto 4579 de 2010), y el estado de emergencia económica, social y ecológica (Decreto 4580 de 2010), con ocasión de la Ola Invernal 2010-2011. Estos dictámenes fueron acogidos por el Programa VISR.

En relación al tipo de soluciones que pueden otorgarse mediante SFVISR, las normas del periodo 2000-2012 identifican tres: (i) mejoramiento de vivienda y saneamiento básico; (ii) construcción de vivienda nueva; y (iii) adquisición de vivienda nueva. (Art. 9, Decreto 1133 de 2000). En los primeros dos casos (mejoramiento y construcción de vivienda nueva), el hogar postulante al

subsidio debe disponer de sitio, lote de terreno o parcela propia (Art. 11, Decreto 1042 de 2003). El último caso (adquisición de vivienda nueva) se carga a los recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar (Art. 9, Decreto Nacional 1160 de 2010) por lo cual no hace parte de las soluciones objeto de esta evaluación. Para la atención de la población desplazada, el Decreto 951 de 2001 (Art. 5) previó tres tipos de soluciones de vivienda: (i) mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarias; (ii) arrendamiento de vivienda para hogares no propietarios; (iii) adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios. Desde el Decreto 2100 de 2005, se establece que la modalidad de arrendamiento aplica exclusivamente en el área urbana.

El valor del SFVISR de mejoramiento y saneamiento siempre ha sido menor al valor del SFVISR de construcción de vivienda propia (**Tabla 1**). En el periodo de análisis, el monto del primero osciló entre ocho (8) y dieciséis (16) SMMLV mientras que el monto del segundo osciló entre doce (12) y veinticuatro (24) SMMLV. Teniendo en cuenta que el valor de la *vivienda resultante* (incluyendo el lote) no podía ser superior a cincuenta (50) SMMLV entre 2000 y 2010, y a setenta (70) SMMLV entre 2010 y 2012, se puede decir que la solución de mejoramiento y saneamiento básico subsidió entre el 16% y el 30% del valor de la vivienda entre 2000 y 2010, y entre 17% y 23% del valor de la vivienda entre 2010 y 2012. Por otra parte, la solución de construcción de vivienda nueva subsidió entre el 24% y el 36% del valor de la vivienda resultante entre 2000 y 2010, y entre el 21% y 34% del valor de la vivienda resultante entre 2010 y 2012. Cabe anotar que los valores del SFVISR para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, habilitados solamente para soluciones de mejoramiento y saneamiento básico hasta 2010, duplicaron el monto establecido para el nivel nacional.

Tabla 1 – Valor del SFVISR en el periodo 2000-2012

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003 y Decreto 1811 de	Decreto 973 de 2005	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Valor del SFVISR mejoramiento y saneamiento básico	*Entre 10 y 15 SMMLV	*Entre 8 y 12 SMMLV *Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 23 SMMLV (Decreto 1811 de 2003).	*Entre 10 y 12 SMMLV *Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como máximo de 18 SMMLV	*Entre 12 y 14 SMMLV *Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 22 SMMLV	*Hasta de 16 SMMLV
Valor del SFVISR construcción en sitio propio	*Entre 15 y 18 SMMLV	*Entre 12 y 15 SMMLV *Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no aplica.	*Entre 12 y 18 SMMLV *Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no aplica.	*Entre 15 y 19 SMMLV *Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 22 SMMLV	*Hasta de 24 SMMLV

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas citadas.

Los valores del SFVISR para la atención a población desplazada por la violencia, no son iguales a los de la **Tabla 3**. En el periodo de análisis, el valor del SFVISR para mejoramiento y saneamiento básico osciló entre diez (10) y dieciocho (18) SMMLV mientras que el valor del SFVISR para construcción de vivienda nueva osciló entre quince (15) y treinta (30) SMMLV (**Tabla 2**). Los

valores del SFVISR en 2009 y 2012 son considerablemente mayores a los del resto del periodo en materia de construcción de vivienda nueva. En general, los valores del subsidio para población desplazada son superiores a los del SFVISR para población en general en el periodo 2000-2012.

Tabla 2 – Valor del SFVISR en el periodo 2000-2012 para población desplazada

	Decreto 951 de 2001	Decreto 2675 de 2005	Decreto 4911 de 2009	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Valor del SFVISR mejoramiento y saneamiento básico	* Entre 10 y 15 SMMLV (incluye adquisición de materiales)	* Entre 12 y 15 SMMLV	* Hasta 15 SMMLV	* Entre 12 y 16 SMMLV	* Hasta 18 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 20 SMMLV
Valor del SFVISR construcción o compra de vivienda nueva o usada	* 18 SMMLV	* Entre 15 y 18 SMMLV	* Hasta 30 SMMLV	* Entre 18 y 21 SMMLV	* Hasta 27 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 29 SMMLV
Valor del SFVISR arrendamiento	* 12.5 SMMLV	NA	NA	NA	NA

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas citadas.

Así como para población desplazada, los valores del SFVISR para la atención de población afectada por situaciones de desastre, calamidad pública o emergencias, son diferentes a los de la **Tabla 1,** aunque no sustancialmente mayores. Estos valores solo fueron regulados a partir del 2005. En el periodo 2000-2012, el valor del SFVISR para mejoramiento y saneamiento básico osciló entre diez (10) y quince (15) SMMLV mientras que el valor del SFVISR para construcción de vivienda nueva osciló entre quince (15) y veinticinco (25) SMMLV (**Tabla 3**).

Tabla 3 – Valor del SFVISR en el periodo 2000-2012 para población afectada por situación de desastre, calamidad pública y emergencias

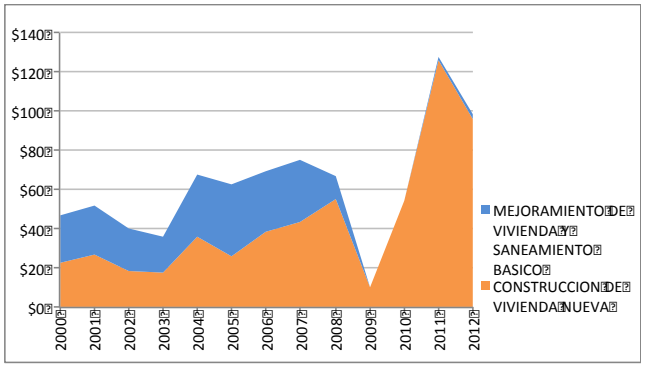
	Antes	Decreto 2480 de 2005	Decreto 4587 de 2008	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Valor del SFVISR mejoramiento y saneamiento básico	-	* Entre 10 y 14 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 18 SMMLV.	* Entre 10 y 14 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 18 SMMLV.	* Entre 10 y 14 SMMLV	* Hasta 15 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 18 SMMLV
Valor del SFVISR construcción o compra de vivienda nueva o usada	-	* Entre 15 y 18 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no aplica.	* Entre 15 y 18 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 18 SMMLV.	* Entre 15 y 18 SMMLV	* Hasta 25 SMMLV * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 26 SMMLV

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas citadas.

En el periodo 2000-2012, el Gobierno Nacional adjudicó SFVISR por un valor aproximado de $813 mil millones de pesos, que beneficiaron a más de 131 mil familias. En el periodo 2000 – 2007, aproximadamente la mitad de los subsidios adjudicados se destinaron a soluciones de mejoramiento y la otra mitad a construcción de vivienda nueva. A partir del 2008, sin embargo, los

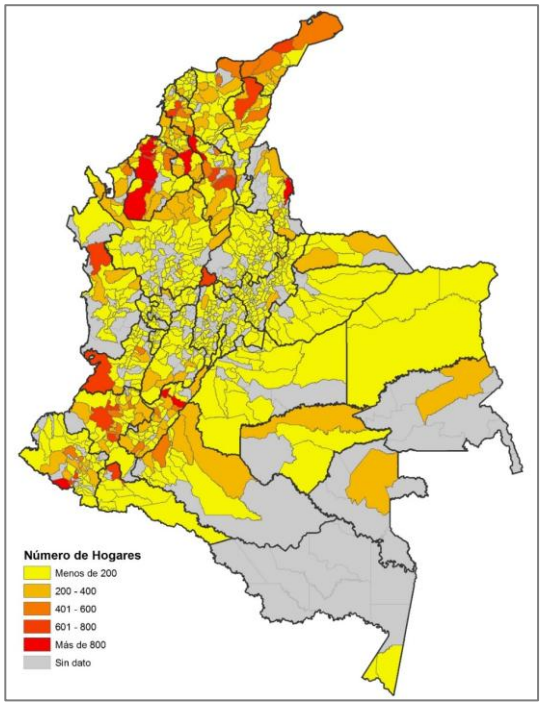
proyectos se concentraron de manera casi exclusiva en construcción de vivienda nueva. Se observa un monto anual de subsidios creciente entre el 2000 y el 2007, pasando de aproximadamente $46 mil millones en el 2000 a $75 mil millones en el 2007. En el 2008 se observa una disminución ligera en la asignación de subsidios y en el 2009 ésta se acentúa sustancialmente llegando a los $10,2 mil millones de pesos. En los años 2010 y 2012 el monto de recursos asignados se incrementó, alcanzando en 2011 más de $133 mil millones (**Gráfica 1**). Los proyectos cubrieron aproximadamente 828 municipios, es decir el 75.2% del país (**Ilustración 1**).

Gráfica 1 - Distribución de subsidio adjudicado por tipo de solución 2000-2012
(Miles de millones de pesos)



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario para esta evaluación con corte enero de 2013.

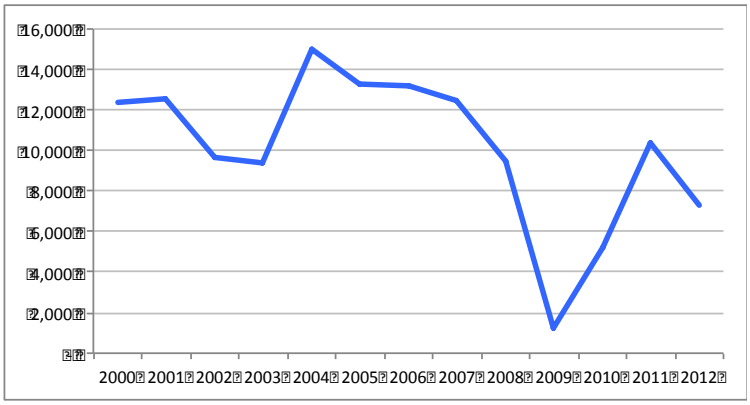
Ilustración 1 - Número de Hogares beneficiarios del Programa de VISR por Municipio



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario para esta evaluación con corte enero de 2013.

El número de beneficiarios tuvo su pico máximo en el año 2004 cuando el número de hogares con subsidios adjudicados fue superior a 14,000 (**Gráfica 2**). Después del año 2006, el número de hogares con subsidios adjudicados disminuyó sustancialmente alcanzando su mínimo valor en 2009, cuando el número de hogares fue igual 1,224.

Gráfica 2 - Número de Hogares Beneficiarios 2000-2012



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario para esta evaluación con corte enero de 2013.

III. Evaluación Institucional

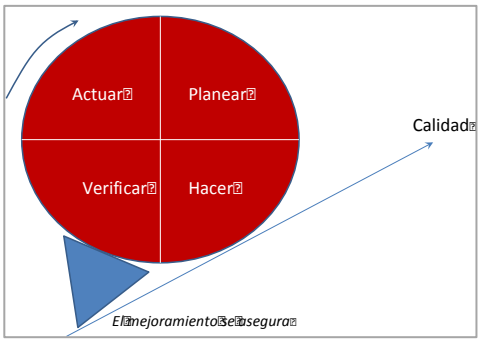
Este capítulo describe la metodología y los resultados de la Evaluación Institucional realizada para el Programa VISR para el periodo 2000-2012. Los resultados están organizados en las siguientes secciones: marco normativo y de política, mapa de actores y estructura organizacional, y cadena de valor del Programa. El orden de las secciones sigue las unidades de análisis establecidas por el DNP para las evaluaciones institucionales (2012:126): análisis de la capacidad institucional a nivel macro (contexto institucional), análisis de la capacidad institucional a nivel de las organizaciones y análisis de la capacidad institucional a nivel micro (individuo).

A. Síntesis de la metodología

De acuerdo con DNP (2012) la evaluación institucional estudia la capacidad de los programas para gestionar y proveer de manera más efectiva sus bienes o servicios a los beneficiarios. Para esto, es necesario "entender la lógica con la que se creó e implementó el programa, su misión, visión, objetivos y cada uno de sus componentes" y también conocer "las reglas legales, normas, relaciones interinstitucionales y arreglos que inciden en su implementación" (DNP, 2012:123). Para lograr esto, esta evaluación empleó la metodología de Ciclo de Políticas Públicas de Roth y la metodología de Ciclo de Gerencia PHVA- Método Deming. La evaluación finaliza con un análisis institucional global, basado en el estudio transversal de los resultados institucionales.

El Ciclo Deming está concebido para evaluar el mejoramiento continuo de un programa a partir de cuatro (4) etapas: Planear->Hacer->Verificar->Actuar (**Ilustración 2**). Por su parte, el Ciclo Roth plantea las siguientes etapas para evaluar el mejoramiento de un programa: Identificación del problema->Formulación->Implementación->Evaluación. La etapa de *Identificación del Problema* de Roth corresponde a la caracterización del problema que debe resolver el programa. La etapa de *Planear* de Deming (o *Formulación* de Roth) corresponde a la definición de objetivos y metas, a la asignación de recursos y al diseño de estrategias requeridas para su cumplimiento, incluyendo la formulación de políticas y normas, la delineación de responsabilidades institucionales y sus dinámicas en el tiempo. La etapa *Hacer* de Deming (o *Implementación* de Roth) implica la puesta en marcha del programa a través de su cadena de valor. La cadena de valor del Programa VISR está compuesta por los procesos de convocatoria, preselección de beneficiarios, formulación del proyecto/ postulación de los beneficiarios, evaluación técnica del proyecto, calificación del proyecto, asignación del subsidio, entrega de recursos, ejecución del proyecto y entrega de la vivienda a los usuarios finales. La etapa *Verificar* de Deming (o *Evaluar* de Roth) consiste en la identificación de los mecanismos de seguimiento y evaluación empleados para el mejoramiento de los procesos del programa. Finalmente, la etapa *Actuar* de Deming es el conjunto de ajustes que se derivan de la etapa Verificar. Uno de los atributos de la cadena de valor que se tiene en cuenta en la evaluación institucional es la trazabilidad de la misma. La *trazabilidad* es la posibilidad fáctica de identificar mediante registros cada actuación desde su gestación hasta su finalización.

Ilustración 2 – Ciclo Deming de Mejoramiento Continuo



Fuente: G | Exponencial con base en Moen & Norman, 2011

La evaluación institucional se fundamenta en un análisis donde se verifica la coherencia de la política formulada, la estrategia trazada y las prácticas que la desarrollan en lo cotidiano y donde se cotejan los distintos arreglos institucionales con los resultados obtenidos, buscando identificar cuál es la contribución correspondiente de los mismos. La evaluación institucional explora el perfil de los actores participantes y los incentivos bajo los cuales trabajan; según aplique se estudia el liderazgo, la organización jerárquica, la estabilidad en los recursos disponibles; las capacidades gerenciales; el modelo de rendición de cuentas; y la interacción entre las organizaciones participantes.

Este análisis confronta, entonces, el diseño institucional con los procesos establecidos y posteriormente, con los resultados obtenidos. Un modelo conceptual para entender este análisis es la teoría de la agencia, donde un individuo, denominado *principal*, solicita a otro, denominado *agente*, que lleve a cabo una tarea, a cambio de lo cual ofrece una compensación. El problema consiste en que el principal carece de tiempo o de conocimiento (o de ambos) para verificar que el agente esté haciendo correctamente la tarea. Por su parte, el agente conoce mejor que el principal qué tan bien está cumpliendo su tarea; si su producto no es verificable, tiene un espacio de discrecionalidad para cumplir a cabalidad con la tarea. En consecuencia, el agente puede optar por realizar la tarea con el mínimo esfuerzo posible que le asegure la compensación, lo que posiblemente implica un resultado inferior al óptimo que espera el principal. Esto es lo que se conoce como el problema de agencia, el cual se explica básicamente por la asimetría de información entre el principal y el agente. Para efectos del análisis del Programa VISR, la evaluación aplica este marco conceptual en el desarrollo del mapa de actores.

Para informar la Evaluación Institucional se realizó la revisión y análisis del marco de política y marco jurídico del Programa VISR (incluyendo leyes, decretos, resoluciones, reglamentos operativos, Documentos Conpes, Planes Nacionales de Desarrollo y Planes Departamentales de Desarrollo), la revisión y análisis de fuentes secundarias, y la revisión y análisis de los contratos y documentos de una muestra de proyectos. Adicionalmente se desarrolló una encuesta a 3.441

beneficiarios de VISR (a partir de una muestra representativa de proyectos de VISR) (**Tabla 4**), 79 entrevistas en profundidad a actores locales, 23 entrevistas en profundidad a actores nacional y 16 sesiones de grupo a beneficiarios (**Tabla 5**). El trabajo cualitativo fue analizado utilizando el software Atlas Ti. Cuando los *verbatims* agregan fuerza a los argumentos desarrollados y mantienen la confidencialidad de los entrevistados, se incluyen en el documento.

Tabla 4 - Resultados generales trabajo de campo cuantitativo

	N
Muestra original	**3.452**
Muestra después de reemplazo de proyectos	**3.441**
Encuestas efectivas	**2.948**
% Encuestas efectivas sobre muestra original	**85,4%**
Reemplazos	**49**
% Tasa de Reemplazos	**1,7%**
Beneficiarios no ubicados, con registro fotográfico o bitácora	**479**

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

Tabla 5 - Resultados generales del trabajo de campo cualitativo nivel local

Actor	Realizadas
Alcalde o Secretario de Planeación	18
Operadores	21
Constructores	20
Interventores	9
Gestores sociales o líderes comunitarios	11
Total entrevistas actores locales	**79**
Total entrevistas actores nacionales	**23**
Sesiones de grupo	**16**
TOTAL MUNICIPIOS	16
TOTAL PROYECTOS	24

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

B. Marco de política y marco jurídico del Programa VISR

A continuación se describe el marco de política y el marco jurídico del Programa VISR. Se analizan los antecedentes de política del Programa VISR durante el periodo 1918 – 1991, los Planes Nacionales de Desarrollo durante el periodo 1991-2012, los Planes Departamentales de Desarrollo de cinco (5) departamentos durante el periodo 2000-2012 y el marco jurídico del Programa VISR.

1. Antecedentes del Programa de VISR durante el período 1918-1991

Esta sección presenta los antecedentes del Programa VISR, objeto de esta evaluación, que fue creado en el año 2000 y cuyo marco de política se remonta a la Ley 3 de 1991. Los antecedentes se analizan desde la perspectiva de política de VIS en general. Se señalan, en particular, los avances en materia de VISR ya que esta hace parte de la política VIS, que incluye a su vez la política de VIS urbana.

La política de VIS / VISR es entendida como la intención gubernamental de atender las necesidades de vivienda de familias pertenecientes a grupos sociales con reducidas o inexistentes posibilidades de acceder a ellas en condiciones de propiedad o para superar la precariedad de las construcciones. En el contexto colombiano, conforme a la trazabilidad normativa, se puede indicar que la política surge al finalizar la primera década del siglo XX, momento desde el cual, la literatura especializada en la materia (Saldarriaga, 2006) y los propios desarrollos normativos analizados para esta consultoría, muestran cinco (5) fases en la concepción, configuración y estructuración del papel del Estado en la problemática de obtención de vivienda y habitabilidad de la vivienda (**Tabla 6**).

Tabla 6 - Fases en la Política VIS

Nombre de la Fase	Época
1.- Higienista	1918 – 1942
2.- Institucional	1942 – 1965
3.- de transición	1965 – 1972
4.- Corporativa	1972 – 1991
5.- de subsidios	1991 – 2011

Fuente: Saldarriaga (2006)

a. Etapa higienista (1918-1942)

Si bien es en este período en el que puede evidenciarse surgimiento de política en materia VIS, ésta es muy limitada y precaria en cuanto a una estructura institucional que la soporte. Pese a ello sus rasgos característicos son muy evidentes, como se aprecia en la **Tabla 7**. En esta etapa:

- Se busca superar o prevenir condiciones insalubres en los proyectos (barrios) de VIS que se generen.
- El eje es impactar en la oferta pública de VIS para una población obrera emergente, localizada en los nacientes *centros urbanos*, pero no se evidencia con claridad una política igual para VISR para el mejoramiento de las edificaciones de los campesinos o la adquisición de vivienda por parte de esta población.
- Los programas de financiamiento de vivienda, se manifiestan en el fomento del crédito a la demanda siendo precaria la apuesta por subsidios.

- La determinación sobre la construcción de vivienda para esos sectores obreros, desde la política pública, es que ella sea a cargo del Estado.

Tabla 7 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa higienista

		VIS	VIS-R
Actor del mercado en el que enfatiza		**Oferta y Demanda**	**Demanda**
Dimensiones de la política[4]	**Diseño de planes y proyectos**	Se busca construcción pública de vivienda. No se evidencia programas referidos al mejoramiento.	No se prevén programas o proyectos en tanto no se enfatiza en la oferta.
	Asistencia técnica y organización comunitaria	Se evidencia cooperativismo para sostenibilidad de la población residente en proyectos VIS.	No se evidencia
	Financiamiento	Oferta: Al ser proyectos públicos el financiamiento es 100% para ellos. Demanda: Se otorgan créditos con soporte en hipotecas.	Oferta: No se evidencia Demanda: se otorgan créditos con soporte en hipotecas.
Actores institucionales	**Públicos – sector central**	Banco Central Hipotecario – BCH: otorga créditos.	Banco Agrícola Hipotecario – BAH: Otorga créditos. Instituto de Crédito Territorial – Instituto de Crédito Territorial (ICT): se crea para fomentar vivienda rural exclusivamente.
	Públicos – entidades territoriales	Se ordena a los municipios destinar recursos para construcción pública de proyectos. Se auxilia a Bogotá para la compra de terrenos y la construcción de casas higiénicas para arriendo o para venta	No existe siquiera mención a la VISR en este aspecto.
	Privados	No se evidencia articulación	No se evidencia articulación

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en Ramírez (2012)

b. Etapa institucional (1942-1965)

En el periodo Institucional se busca consolidar la acción del Estado en la mitigación de las carencias de vivienda, teniendo como características de esta intervención las siguientes:

- Una forma de resumir la etapa es la siguiente: (i) presencia déficit cuantitativo y cualitativo

[4] Se abordan estas tres dimensiones (diseño de planes y proyectos, asistencia técnica y organización comunitaria, financiamiento), en tanto son las tres grandes dimensiones o grupos abordadas en la Ley 3ª de 1991.

de VIS, (ii) las causas del problema: el crecimiento demográfico, la migración rural-urbana, la concentración de población en las ciudades, la condición masiva de pobreza, la marginalidad y, la escasez de recursos públicos; siendo estos últimos tres, referentes, no solo a VIS sino a VIS-R, aunque los diagnósticos sobre VIS-R son escasos limitando la posibilidad de préstamos.

- En la estructuración de la política en esta fase la VIS-R pierde protagonismo, casi hasta desaparecer.
- Surgen nuevas alternativas en VIS y VIS-R, diferentes a vivienda nueva construida: (i) lotes con servicios y, (ii) vivienda de desarrollo progresivo por autoconstrucción, conceptos que surgen a partir de la VIS como objeto terminado y, la ciudad y la vivienda como procesos de desarrollo progresivo.

En esta etapa el énfasis de la política y el marco institucional se aprecia en la **Tabla 8**.

Tabla 8 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa institucional

		VIS	VIS-R
Actor del mercado en el que enfatiza		**Oferta y Demanda**	**Demanda (pero disminuye el énfasis en política VIS-R)**
Dimensiones o aspectos de la política	**Diseño de planes y proyectos**	Se insiste en la construcción pública de vivienda Surgen estudios sobre déficits cuantitativo y cualitativo, y diagnósticos inclusive en materia de mejoramiento Se prevé un código que ordena cumplir condiciones de VIS.	No se prevén programas o proyectos en tanto no se enfatiza en la oferta Los estudios en materia VIS-R son casi inexistentes No se observa lineamientos para VIS-R.
	Asistencia técnica y organización comunitaria	Se mantiene los lineamientos en cooperativismo para sostenibilidad de la población residente en proyectos VIS.	No se evidencia.
	Financiamiento	Oferta: Al ser proyectos públicos el financiamiento es 100% para ellos. Demanda: Se siguen otorgando créditos con soporte en hipotecas. Se prevé el concepto subsidio de vivienda a la demanda.	Oferta: No se evidencia. Demanda: se otorgan créditos con soporte en hipotecas.
	Públicos – sector central	BCH: sigue otorgando créditos y se permite que adquiera suelos y construya vivienda directa o indirectamente.	BAH: Otorga créditos.

Actores institucionales		Se crea la Caja de la Vivienda Militar – CVM: otorga créditos y subsidios. Pese a que el ICT se crea para fomentar vivienda rural, en 1942 el ICT se vuelve organismo para asuntos urbanos. En el último año del período se crea el Banco de Ahorro y Vivienda – BAV, para promover ahorro popular y otorgar crédito para VIS.	En 1948 el ICT recupera su vocación rural. No existe esta intención pública para la VIS-R
	Públicos – entidades territoriales	Se ordena a los municipios destinar recursos para construcción pública de proyectos.	No existe siquiera mención a la VSR en este aspecto.
	Privados	Se autoriza la formación de asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, para promover ahorro y otorgar crédito para VIS.	No se evidencia articulación.

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en Ramírez (2012)

c. Etapa de transición (1965-1972)

En esta etapa, el énfasis de la política y el marco institucional se plantea en la **Tabla 9**.

Tabla 9 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa de transición

		VIS	VIS-R
Actor del mercado en el que enfatiza		**Oferta y Demanda**	**Demanda**
Dimensiones o aspectos de la política	**Diseño de planes y proyectos**	Se prevé coordinación pública (nación – Entidades Territoriales (ET`s) para generación de proyectos. Se siguen haciendo estudios sobre el déficit.	No se prevén programas o proyectos en tanto no se enfatiza en la oferta. Los estudios en materia VIS-R son casi inexistentes. No se observa lineamientos para VIS-R.
	Asistencia técnica y organización comunitaria	No se evidencia crecimiento en asistencia a proyectos, excepto en su estructuración a ser realizada por el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano. No se observa que se desincentive pero tampoco que	Este régimen es predicable para proyectos VIS-R.

		se promueva la normativa sobre cooperativismo para sostenibilidad de la población residente en proyectos VIS. Se prevé un régimen que permita la organización popular mediante estructuración de proyectos través de Organizaciones Populares de Vivienda – OPV.	
	Financiamiento	Oferta: En los proyectos públicos 100%. Demanda: Se siguen otorgando créditos, subsidios y fortaleciendo y promoviendo el ahorro.	No se evidencia. Se otorgan créditos, se prevén subsidios, pero los programas de fomento del ahorro no son tan evidentes.
Actores institucionales	**Públicos – sector central**	Siguen manteniendo su papel el BCH; la CVM, el BAV. Se crea el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano – CSVDU, para desarrollar la política de VIS y apoyar en proyectos VIS a las entidades territoriales. Se crean la Junta de Ahorro y Vivienda – JAV y el Fondo de Ahorro y Vivienda – FAVI, como estructuras parte del Banco de la República para fomentar el ahorro.	BAH e ICT: mantienen sus funciones, agregándose la posibilidad de entregar subsidios para VIS-R. (el BAH se convierte en el Banco de Crédito Agrario – BAC).
	Públicos – entidades territoriales	Se ordena a los municipios destinar recursos para construcción pública de proyectos.	No existe siquiera mención a la VSR en este aspecto.
	Privados	Se reconoce el papel de las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, para promover ahorro y otorgar crédito. Se autoriza a las corporaciones privadas de ahorro, fomentar y captar ahorros para VIS. Surge sector privado como un motor de generación de VIS.	No se evidencia articulación. Esta autorización no se concreta plenamente en el VIS-R. Este sector no se interesa por la VIS-R.

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en Ramírez (2012)

d. Etapa Corporativa (1972-1991)

En esta etapa el énfasis de la política y el marco institucional se aprecia en la **Tabla 10.**

Tabla 10 - Énfasis de la Política VIS / VIS-R y marco institucional en la etapa corporativa

		VIS	VIS-R
Actor del mercado en el que enfatiza		**Demanda; el Estado decide abandonar la construcción directa de soluciones de VIS.**	**Demanda ; la VIS-R pierde importancia**
Dimensiones o aspectos de la política	**Diseño de planes y proyectos**	Se prevé coordinación pública (nación – ET`s) para generación de proyectos. Se dan lineamientos en caso de OPV que realicen proyectos rurales Se siguen haciendo estudios sobre el déficit.	Se dan lineamientos en caso de OPV que realicen proyectos rurales
	Asistencia técnica y organización comunitaria	Se prevé y acompaña algunos proyectos realizados por OPV.	Sucede lo mismo en relación al acompañamiento de proyectos.
	Financiamiento	Demanda: se siguen otorgando créditos, subsidios y fortaleciendo y promoviendo el ahorro. Se varía la política toda vez que el estado permite plena competencia entre instituciones financieras estatales y privadas en materia de préstamos y el consecuente ahorro para VIS. Los préstamos se realizan en Unidades de Poder Adquisitivo Constante – UPAC.	No se evidencia. Se otorgan créditos, se prevén subsidios, pero los programas de fomento del ahorro no son tan evidentes.
Actores institucionales	**Públicos – sector central**	Siguen manteniendo su papel el BCH; la CVM, el BAV, el CSVDU, JAV y el FAVI.	BAH e ICT: mantienen sus funciones, agregándose la posibilidad de entregar subsidios para VIS-R. Se crea el Fondo de Desarrollo Rural – FDR, que administrado por el Banco de Crédito Agrario
	Públicos –	Se ordena a los municipios destinar recursos para	No existe siquiera mención a la VISR en este aspecto.

	entidades territoriales	construcción pública de proyectos.	
		Se reconoce el papel de las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo, para promover ahorro y otorgar crédito.	No se evidencia articulación con los actores privados.
	Privados	Se autoriza a las corporaciones privadas de ahorro fomentar y captar ahorros para VIS.	Esta autorización no se concreta plenamente para VIS-R.
		Surge el sector privado como un motor de generación de VIS.	Este sector no se interesa por la VIS-R.

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en Ramírez (2012)

Con esta etapa finalizan los enfoques de política y por ende los modelos institucionales de VIS y VIS-R anteriores a la etapa de estudio (2000 – 2012). La *quinta fase de política y su marco institucional resultante nace con la expedición de la Ley 3 de 1991* que hoy sigue vigente, independiente de las variaciones que se hayan realizado en materia de VISR y se describe en las secciones siguientes.

2. La política VISR en Planes de Desarrollo 1991 – 2012

En esta sección se analizan los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) correspondientes a la *Etapa de Subsidios* (1991-2012). Se analizan los PND desde 1991 porque, como se dijo anteriormente, es desde ese año que se diseñó el marco institucional de VISR vigente.

a. PND de César Gaviria (1990-1994)

En el *Capítulo III: "Las estrategias del plan",* específicamente en el apartado de infraestructura social, se estableció como estrategia de gobierno la realización de tareas de mayor impacto, incluida la generación de vivienda social. Se indicó, sin embargo, no promover la construcción pública de vivienda. El Plan buscaba que los hogares necesitados adquirieran vivienda de la oferta privada. Para esto, estableció la utilización de *subsidios directos a la demanda*, que permitieran eliminar el gasto público en construcción de vivienda y focalizar los recursos a hogares con menos de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) de ingreso. Se contempló entonces otorgar subsidios a compradores de VIS que tomaran crédito o realizaran ahorro previo. Los subsidios directos se podían asignar a través de subsidios individuales, subsidios colectivos y *subsidios rurales*. En materia de estos últimos, el Plan planteó la promoción del mejoramiento de condiciones de habitabilidad especialmente en temas de saneamiento básico a soluciones habitacionales de máximo 70 SMMLV, privilegiando a las solicitudes que tuvieran mayor índice de pobreza.

En el *Capítulo de Impacto Global* del Plan de Desarrollo se previó que la política de vivienda ofreciera durante el cuatrienio 539.666 soluciones a 1.126.512 personas pobres, con el fin de reducir el déficit rural y urbano. Del total, 96.017 soluciones debían proveerse en la ruralidad, beneficiando a 556.900 hogares rurales pobres.

b. PND de Ernesto Samper: *El Salto Social* (1994-1998)

Este PND separó la política VIS urbana de la política VISR. El Plan enmarcó cada una de estas políticas en objetivos de desarrollo distintos. La política urbana se ubicó como parte de la estrategia de *Hábitat, desarrollo urbano, prevención y atención de desastres,* mientras que la política de VISR se ubicó como parte de la estrategia *Pequeña propiedad y economía solidaria,* en el subcomponente B *Desarrollo rural campesino e indígen*a. En ambos casos se indicó que se continuaría con la política existente, focalizando el subsidio a la demanda para los más pobres y vulnerables. El programa de vivienda rural buscaría mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que vivían en las zonas rurales y presentaban los índices de pobreza más altos del país a través del mejoramiento estructural de las viviendas y -con menor asignación de recursos- la obtención de vivienda nueva y lotes con servicios públicos. La política de VISR acompañaría la reforma agraria, las estrategias productivas del campo y el programa de desarrollo alternativo. En materia de servicios sociales, se incluyó como actividad destinar recursos para cofinanciar programas de electrificación, acueductos, alcantarillado, saneamiento básico y vías veredales. El Plan previó el otorgamiento de 300.000 subsidios rurales, adicionales a 606.000 soluciones urbanas, a ser ejecutados por el Fondo de Desarrollo Rural Integral (DRI) y la Caja Agraria en cofinanciación con los municipios y las comunidades.

c. PND de Andrés Pastrana: *Cambio para Construir la Paz* (1998-2002)

En el gobierno de Pastrana se integraron formalmente las políticas VISU y VISR, pero los lineamientos de política VISR se articularon a las secciones de reforma agraria del Plan. En el apartado de *Fortalecimiento de la Estructura Social*, el PND abordó los temas de VIS, separando conceptualmente el programa de VISU y VISR.

Respecto al esfuerzo institucional de brindar subsidios directos a la demanda, el documento señaló que ello continuaría dirigiendo los subsidios a la compra de vivienda nueva y a lotes con unidad mínima desarrollable. La población objetivo de la política de subsidios sería aquella con ingresos menores a 4 SMMLV, con énfasis en la población cuyos ingresos fueran menores a 2 SMMLV. Se daría preferencia a soluciones de costo mínimo con un esquema progresivo de subsidios, reviviendo el sistema de ahorro programado.

El Plan estableció por primera vez la política de doble subsidio (nacional y territorial) El subprograma de doble subsidio estaría dirigido a la población con ingresos de menos de 2 SMMLV

que requeriría la concurrencia entre los municipios y la Nación para entregar un doble subsidio y donde el 10 % se asignaría a madres cabezas de familia. Los subsidios también se entregarían como parte del subprograma para la equidad social. Éste estaría dirigido a hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV.

El Plan definió la necesidad de dar transparencia al sistema mediante la unificación de los procedimientos de elegibilidad y promoción de la oferta, así como a la postulación, asignación y pago del subsidio a las familias.

El Plan planteó como meta en vivienda nueva dar 500.000 soluciones VIS con un valor hasta 200 SMMLV, de las cuales 242.000 serán financiables, es decir serían subsidiables soluciones de hasta 135 SMMLV.

d. PND de Álvaro Uribe: *Hacia un Estado Comunitario* (2002-2006)

En el primer gobierno de Uribe se inscribieron en el mismo apartado las políticas VIS y VISR. Según el PND, los ajustes realizados a la política VIS permitirían financiar 400.000 viviendas de este tipo. De estas, 148.120 se financiarían a través de programas del Gobierno Nacional, 168.536 con recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar, 31.550 a través del Banco Agrario y se financiarían con crédito o subsidios 51.794 viviendas por otras entidades vinculadas a la política de vivienda de interés social (Fondo Nacional de Ahorro y Caja Promotora de Vivienda Militar). Según el PND una solución de VIS debía ser de máximo 135 SMMLV.

En la estrategia *Construir equidad social* correspondiente al *Manejo social del campo* del *Capítulo II: Descripción de los programas de inversión* el PND propuso aumentar la cobertura del programa de vivienda rural, poniéndose como meta 36.144 soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico y 4.800 soluciones de vivienda nueva. Estableció además los valores del subsidio VISR: para saneamiento básico, 8 SMMLV; para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, no inferior a 10 SMMLV; y para construcción de vivienda nueva, no superior a 18 SMMLV. Los beneficiarios directos realizarían veeduría y seguimiento a la ejecución.

Por otra parte, en la estrategia de *Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario* del mismo capítulo se indicó que el restablecimiento de la población desplazada se promovería a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. La estrategia de generación de condiciones para el restablecimiento contempló la implementación de un programa piloto para el retorno de 30.000 familias campesinas desplazadas, basado en subsidios de vivienda, la promoción de titulación de tierras, el apoyo a proyectos productivos y la promoción de esquemas de capacitación productiva. El PND definió las modalidades de arrendamiento, adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio y reconstrucción de vivienda para

subsidios de VIS urbana y rural para desplazados, y estableció los criterios de calificación para acceder a este beneficio.

Así mismo, el PND a través de la estrategia de reubicación de población en alto riesgo, el Gobierno continuaría apoyando los proyectos de vivienda para la reubicación de población en peligro, priorizando la asignación de subsidios de vivienda de interés social a los proyectos de reubicación de zonas de alto riesgo y reforzamiento estructural.

La asignación del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) se focalizó en la tenencia de ahorro, exceptuando a los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales y los hogares con ingresos hasta de dos (2) SMMLV.

El SFV se podía desembolsar anticipadamente si el oferente constituía un encargo fiduciario para la administración de los recursos, era respaldado por una póliza de cumplimiento y adelantaba la labor de interventoría durante la ejecución del proyecto.

e. PND de Álvaro Uribe: *Estado comunitario: desarrollo para todos* (2006-2010)

Este PND indicó que el Programa VISR entregaría, por una sola vez, un subsidio en dinero (entre 12 y 18 SMMLV) para la construcción de vivienda en sitio propio, el mejoramiento o la adquisición de vivienda nueva. El subsidio sería dirigido a personas de los niveles 1 y 2 del Sisbén, a población en condición de desplazamiento, a población reincorporada a la vida civil, población damnificada de desastres naturales o calamidades públicas, beneficiarios de cadenas productivas, beneficiarios del subsidio integral de tierras de Incoder, de Pademer y de Alianzas Productivas y personas que habitaran en zonas de amortiguación de parques naturales y posadas turísticas. Los proyectos deberían ser presentados por entes territoriales o entidades privadas. Durante este cuatrienio se asignaron recursos para beneficiar a 53.800 familias. De igual manera, con los recursos destinados al subsidio de vivienda se esperaba beneficiar a 10.500 familias desplazadas.

La política de agua potable y saneamiento básico, establecida en el Plan para la zona rural, estuvo orientada a mejorar la calidad de vida de la población rural. Este objetivo se desarrollaría en armonía con el manejo ambiental, garantizando el cumplimiento de las competencias de los niveles regionales y locales y con el apoyo del nivel nacional.

De forma complementaria, para atender a la población rural en condiciones de pobreza y facilitar la integración de la población desplazada y reincorporada a la sociedad y así evitar su migración hacia zonas urbanas. El Plan contempló la entrega de tierras a 12.850 familias campesinas desplazadas por la violencia por medio del Incoder y de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). Además, se entregarían 26.000 hectáreas a 1.300 familias de reincorporados.

f. PND de Juan Manuel Santos: Prosperidad para todos 2010-2014

Respecto a la política de VISR, el Plan menciona que en coordinación con las estrategias de la sección *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, y la *Locomotora de Vivienda*, se ampliará la cobertura de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), focalizando en la población más pobre del campo y buscando complementariedad con otros instrumentos de política, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio, y de la implementación de mecanismos alternativos que faciliten el acceso a la vivienda mediante crédito. El PND se propone la meta de 47.200 soluciones de vivienda rural y 11.800 soluciones de vivienda para población desplazada. La política se plantea como una herramienta para estimular el desarrollo rural.

En el *numeral 5 Locomotora de Vivienda y ciudades amables*, una de las acciones estratégicas es el fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, que aborda de manera articulada con la política VISR el tema de agua y saneamiento básico. Concretamente propone: Planes Departamentales de Agua (PDA) y Saneamiento de Segunda generación con visión regional (PDA II) que prioricen las soluciones en acueducto y alcantarillado para la zona rural en los PDA II, articuladas con las estrategias de vivienda rural, incorporando esquemas eficientes de prestación de servicios; definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)[5].

De forma complementaria, el PND indica que es necesario incrementar el acceso en calidad y cantidad a tierra con vocación agropecuaria, a través de: (1) agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio (diferente a aquellas en extinción de dominio que haya que restituir); (2) simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre (Población Juntos); (3) adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria; y (4) fortalecer Zonas de Reserva Campesina para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos. Lo anterior debe estar enmarcado en una política integral de tierras que facilite el desempeño eficiente de estos mercados, así como la seguridad en los derechos de propiedad.

Así mismo en el *Capítulo IV: Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, en la sección de *Promoción Social* de la *Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia (PVDFV)* se menciona la articulación de las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico de la PVDFV. El Plan argumenta que las mediciones del Indicador del Goce Efectivo de Derechos (IGED) revelan un bajo impacto de las políticas que ofrecen soluciones duraderas a la

[5] Como se aprecia en la Evaluación de Resultados, pese a que el 97% de las veredas donde fueron construidas o mejoradas las viviendas en el periodo 2000-2011, apenas el 47% de las viviendas están conectadas a los acueductos, lo que indica que el margen de mejora sigue siendo importante a 2013.

PVDFV (Vivienda, Generación de ingresos y Restitución de tierras), y por tanto es necesario buscar mecanismos de articulación que permitan la integración de las mismas.

En el marco del retorno y la reubicación, entonces, se priorizarán las acciones que favorezcan las iniciativas que promuevan soluciones en el marco de planes de integración local (Auto 383 de 2010 proferido por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004) y proyectos incluyentes de desarrollo de comunidades (ej. Acciones en grandes asentamientos urbanos y que beneficien a las comunidades receptoras). Se garantizará que toda la PVDFV haga parte de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema). Así, se fomentará el acceso al Subsidio de VISR para la PVDFV que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en esta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio.

Respecto a la generación de ingresos, el Plan establece que se continuará con la implementación de la Política de Generación de Ingresos en el marco establecido por el Plan de Acción del documento Conpes 3616 de 2009, con el objetivo de incrementar el potencial productivo de la PVDFV tanto en el entorno rural como urbano. Para lo anterior, establecerá, entre otros, un esquema de enganche laboral en oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda.

3. Las políticas departamentales de VISR 2000 – 2012

En esta sección se reseñan catorce (14) planes de desarrollo de cinco (5) departamentos en el periodo de análisis, con el propósito de estudiar las diferencias regionales de las políticas departamentales en materia de VISR en materia de objetivos, diseño, continuidad y articulación con otras entidades y con el Programa VISR. Los departamentos elegidos pertenecen a las cinco (5) regiones del país en las cuales el DANE realiza sus análisis territoriales, a saber: Bolívar, Casanare, Antioquia, Valle del Cauca y Putumayo. Además, para la selección de los departamentos se tuvo en cuenta la heterogeneidad en la suma total de los recursos del Programa VISR asignados[6].

a. Bolívar

En esta sección se analizan tres (3) Planes Departamentales de Desarrollo (PDD)[7] de Bolívar en lo referente a los proyectos VISR en el periodo de análisis. El Programa VISR adjudicó subsidios al departamento de Bolívar por un total de $119 mil millones (14,6% de los recursos totales

[6] La elección de los departamentos dependió de la disponibilidad de los Planes Departamentales de Desarrollo (PDD). En algunos casos no fue posible acceder a los PDD de periodos anteriores. De hecho, para algunos departamentos se encontró una evaluación del PDD, más no el documento en sí.
[7] Únicamente se encontraron las ordenanzas de los PDD en el periodo 2001-2007.

asignados), distribuidos en 215 proyectos y beneficiando a alrededor de 15 mil hogares (11,4% de los beneficiados a nivel nacional) en el periodo 2000-2012.

Ordenanza PDD 2001 - 2003 "Consenso social para la convivencia"

La "Prioridad del gasto social" es uno de los principios rectores del plan. Dentro de éstos está la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, a los que se les da prioridad en la programación de la inversión pública. En el Plan Financiero se observa una destinación de $89,6 millones para el Fondo de Vivienda a ser ejecutados en el 2001, lo cual equivale al 2% de los recursos adjudicados por el programa VISR ese año. La información disponible no permite hacer aseveraciones respecto a los programas detallados que estos recursos financian ni determinar si tienen alguna relación con vivienda rural. Por otra parte, el Plan Financiero destina $189,7 millones para programas de desplazados durante todo el periodo, y $126,5 millones a Prevención y Atención a Desastres. Si bien el PDD menciona programas de atención a desastres y a desplazados, no especifica si estos programas tienen un componente de vivienda. En todo caso, el plan evidencia que la gobernación no participó de manera significativa en la implementación del Programa VISR, que adjudicó un total de $8,2 mil millones en el periodo 2001-2003.

Ordenanza PDD 2004 - 2007 "Por el Bolívar que todos queremos"

Este plan busca aliviar las necesidades del departamento en materia de vivienda y servicios públicos con el fin de reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en el departamento de Bolívar. La meta era la construcción de 400 viviendas nuevas en sitio propio, en áreas rurales. Por otro lado, se proponía a elaborar convenios con alcaldías, ONGs, etc., para apoyar el mejoramiento de 400 viviendas adicionales, en áreas rurales y urbanas del Departamento.

En materia de política sectorial, se identifica en el PDD una orientación hacia la población desplazada y víctimas de desastres naturales. En cuanto a desplazados, en asociación con ONGs, organizaciones de población desplazada, organismos internacionales y agencias de cooperación internacional, la estrategia busca la ampliación de la cobertura y calidad de los derechos a la educación, salud, vivienda, empleo. Esto refleja las directrices de la sentencia T-025 de 2004. Por otro lado, el Gobierno Departamental se propone intervenir en la prevención y atención de desastres, sin hacer mención a programas de vivienda.

El mayor nivel de detalle frente a la política de vivienda rural en este PDD va de la mano con un aumento de subsidios adjudicados por parte del BAC a través del Programa VISR. De acuerdo con la base de datos del BAC suministrada para esta evaluación, los subsidios adjudicados a Bolívar en el periodo 2004-2007 aumentaron, pasando de $8,2 mil millones en el periodo anterior a $25 mil millones en este periodo. Los recursos adjudicados se destinaron a la bolsa departamental ($8,2 mil millones), desplazados ($7,6 mil millones) y desastres naturales ($7,3 mil millones).

PDD 2008 - 2011 "Salvemos todos a Bolívar"

Este PDD incorpora un mayor nivel de detalle frente a la política de vivienda rural que los PDD anteriores. El Plan se propone el objetivo de disminuir el déficit habitacional en el departamento, tanto cuantitativo como cualitativo, en especial a la población desplazada por el conflicto armado y para la reubicación de población localizada en zonas de alto riesgo. Para este fin, mediante convenios interadministrativos con los entes territoriales municipales, el Plan apoya expresamente la participación en proyectos de VISR. También establece la realización de alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional. El PDD hace un esfuerzo por adoptar a nivel regional los lineamientos de la política nacional, incluyendo la realización de un inventario de tierras. El Plan propone la construcción de 500 soluciones de vivienda nueva y 1.000 soluciones de mejoramiento.

De acuerdo con los datos del BAC, durante este periodo la asignación de subsidios VISR en Bolívar se triplicó, pasando de $25 mil millones en el periodo anterior a $78.5 mil millones en el periodo 2008-2011. En el año 2009 no se adjudicaron recursos a este departamento. Si bien el PDD se enfoca en reducir el déficit de vivienda dando prioridad a la población desplazada, la mayoría de los subsidios adjudicados por el BAC se destinaron al subprograma de desastres naturales, por lo cual no es posible establecer una relación entre las prioridades del PDD y los subprogramas que predominaron en el periodo.

b. Antioquia

A continuación se analizan tres (3) Planes Departamentales de Desarrollo (PDD)[8] de Antioquia en lo referente a los proyectos VISR en el periodo de análisis. El Programa VISR adjudicó subsidios al departamento de Antioquia por un total de $58,5 mil millones (7,1% de los recursos totales asignados), distribuidos en 212 proyectos y beneficiando a alrededor de 9,685 hogares (7,3% de los beneficiados a nivel nacional) en el periodo 2000-2012.

Evaluación PDD 2001 - 2003 "Una Antioquia nueva"

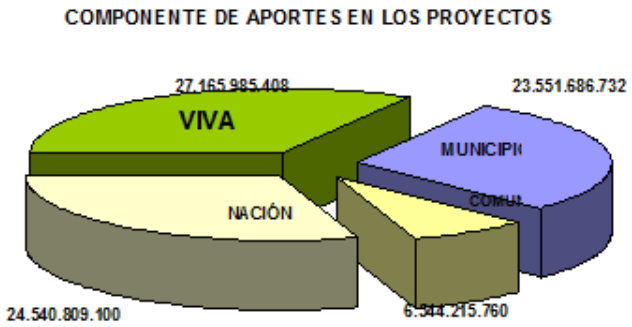
Este PDD se analizó a partir de la Evaluación del Plan Departamental de Desarrollo 2001-2003 "Una Antioquia Nueva". Respecto a las metas del departamento de Antioquia para este periodo, se identifica el objetivo de promover la definición de una política de vivienda coherente a nivel departamental, para lo cual se concibe la creación de VIVA Empresa de Vivienda de Antioquia, con el fin de reducir o atenuar el crecimiento del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.

En material de logros, la evaluación resalta el posicionamiento de VIVA como una entidad que invierte en proyectos de vivienda, optimizando sus costos de funcionamiento a menos del 10%.

[8] Para el periodo 2001-2003 se utilizó la evaluación del PDD correspondiente.

Como se observa en la **Gráfica 3,** los aportes de VIVA en la estructura de financiación de proyectos de vivienda (no se especifica la distribución entre rural y urbana) son superiores a los de la Nación. La empresa administra el Fondo Rotatorio de Créditos para financiar las contrapartidas e impedir que los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional se pierdan. Adicionalmente, VIVA creó el Banco Virtual de Materiales con el apoyo de CAMACOL, el cual permitió reducir el costo de las viviendas, facilitando la compra de materiales en grandes cantidades. Además de CAMACOL, el departamento contó con el apoyo del PNUD y entidades del Gobierno Español.

Gráfica 3 - Estructura de financiación de proyectos de vivienda en Antioquia 2001-2003



Fuente: Escuela Superior de Administración Pública (2004), Evaluación del Plan Departamental de Desarrollo 2001-2003 "Una Antioquia Nueva".

Al comparar esta información con la base del BAC, se encuentra que en el periodo 2001-2003 se adjudicaron $12 mil millones en subsidios de VISR a Antioquia, la mayoría a la bolsa departamental. En la **Gráfica 3** se encuentra que los aportes de la nación para la financiación de proyectos de vivienda de Antioquia, según la evaluación del PDD de Antioquia para este periodo, fueron equivalentes a $24 mil millones. Dado que el documento no hace una diferenciación entre los programas de vivienda urbana y rural, se podría inferir que la otra mitad de los recursos de la nación corresponde a vivienda urbana. La información disponible acerca del PDD del periodo no da cuenta de un énfasis en la política VISR para desplazados, ya que predomina el argumento de inversión en VISR para disminuir el déficit. Adicionalmente, se encuentra una coincidencia entre los resultados reportados en cuanto a la consecución de apoyo de entidades internacionales, pues las entidades oferentes de este periodo comprenden ONGs, Uniones Temporales de alcaldías con ONGs y Gremios.

PDD 2004 - 2007 "Antioquia nueva, un hogar para la vida"

Con el objetivo de mejorar la oferta de vivienda popular la Gobernación se propone la meta de aumentar en 1.2% anual la construcción y el mejoramiento de las viviendas actuales del departamento, para no incrementar el déficit. Esto se hace a través de la cofinanciación de 26.000 mejoramientos de vivienda rural, gestión de recursos internacionales para financiar 2.000

unidades de vivienda nueva, creación de comités subregionales de vivienda, apoyo a municipios en la formulación de los proyectos de vivienda. En materia de desastres, el PDD propone realizar obras de protección que reduzcan el número de viviendas que se encuentran en riesgo mitigable y reubicar aquellas que se localizan en zonas de riesgo no mitigable. Si bien el PDD menciona la reducción de viviendas en riesgo de desastres naturales, no quedan claros los lineamientos del PDD en materia de VISR.

Durante ese periodo, en la base del BAC se observa una adjudicación de subsidios por un total de $17,6 mil millones, distribuidos de manera proporcional entre las soluciones de mejoramiento y construcción de vivienda nueva.

PDD 2008 - 2011 "Antioquia para todos, manos a la obra"

El PDD reitera la necesidad de diseñar una política de vivienda clara, sostenible y adecuada a las necesidades locales. Propone realizar soluciones de vivienda para apoyar la reubicación de familias que habitan en zonas de alto riesgo o han sido víctimas de desastres y beneficiar a familias en situación de desplazamiento, comunidades indígenas, negritudes, discapacitados y mujeres cabeza de familia. En construcción de vivienda nueva el PDD propone la construcción colectiva de manuales de convivencia. La entidad responsable de estas acciones es la Empresa de Vivienda de Antioquia - VIVA, aunque también se prevé la cofinanciación de vivienda nueva a través de aportes de los municipios, la comunidad, el Gobierno Nacional y cooperación internacional.

En la base de datos suministrada para esta evaluación por el BAC se encuentra que entre el 2008 y el 2011 se adjudicaron $18,3 mil millones para VISR, todos destinados a construcción de vivienda nueva. Este valor aumentó durante el periodo de análisis pero no sustancialmente.

c. Valle del Cauca

En este apartado se analizan tres (3) Planes Departamentales de Desarrollo[9] (PDD) del Valle del Cauca en lo referente a los proyectos VISR en el periodo de análisis. El Programa VISR adjudicó subsidios al departamento de Valle del Cauca por un total de $26,7 mil millones (3,2% de los recursos totales asignados), distribuidos en 106 proyectos y beneficiando a alrededor de 4.108 hogares (3,1% de los beneficiados a nivel nacional) en el periodo 2000-2012.

Evaluación PDD 2001 - 2003 "Con fe, Valle del Cauca unido y solidario - Un puente hacia el futuro"

Este PDD se analizó a partir de la Evaluación del Plan Departamental de Desarrollo 2001-2003. Las estrategias señaladas en el PDD de Valle del Cauca respecto a la vivienda son: (i) la creación o reactivación del fondo departamental y los fondos municipales de vivienda; y (ii) construcción y

[9] Para el periodo 2001-2003 se utilizó la evaluación del PDD correspondiente.

mejoramiento de vivienda de interés social (vivienda nueva a través de crédito internacional, subsidios familiares e INURBE y mejoramiento de vivienda rural a través de convenios con el Banco Agrario).

Según el BAC, durante este periodo se adjudicaron subsidios de VISR por $5,19 mil millones al Valle del Cauca. Se observa que durante este periodo predominaron los subsidios a soluciones de mejoramiento, lo cual coincide con el lineamiento de política.

PDD 2004 - 2007 "Vamos juntos por el Valle"

Dado que sólo el 32.83% de los hogares encuestados por el sisbén cuentan con vivienda propia, el 38.79% habita en vivienda arrendada y el 31.2% habitan hacinados, la Gobernación se propone promover el acceso a vivienda digna urbana y rural, como derecho social, económico, cultural y ambiental. En materia de vivienda urbana y rural, las metas son la cofinanciación y asesoría a las alcaldías y Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) - para la construcción de 4.000 viviendas urbanas y rurales ($61,2 mil millones), crear 10 bancos de tierras y un banco virtual de materiales ($2,2 mil millones), aplicar las herramientas de ordenamiento territorial para el desarrollo de una política integral de vivienda, crear una base de datos de oferentes de viviendas y OPV´s, 4 comités subregionales 1 consejo departamental de vivienda. Durante ese periodo, el BAC adjudicó $6,3 mil millones al Valle del Cauca, con participación de cabildos indígenas y asociaciones de comunidades negras como entidades oferentes.

PDD 2008 - 2011 "Buen gobierno, con seguridad lo lograremos"

La Gobernación se propone contribuir a la ampliación de la oferta departamental de vivienda de interés social con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad. Las metas son cofinanciar 28 mil viviendas urbanas y rurales, ofrecer aprovisionamiento de agua para 120 pequeños abastos rurales colectivos o individuales, implementar 391 sistemas de tratamiento y disposición de residuos líquidos domésticos, realizar 20 eventos de apoyo institucional y fortalecimiento comunitario y cofinanciar la legalización y titulación de 1.000 predios. Para estos fines el PDD contempla alianzas estratégicas con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), las Cajas de Compensación Familiar (CCF), los operadores de servicios públicos, las entidades financieras, los entes territoriales, las OPVs y demás actores que intervienen en el sector de la Vivienda. Además, propone gestionar recursos a través de alianzas con organizaciones internacionales para la atención de población desplazada o en situación de riesgo por la acción de eventos naturales. Este plan, como los anteriores, no establece una diferencia clara entre las estrategias de vivienda rural y urbana.

La información del BAC para este periodo muestra que en Valle del Cauca la asignación de subsidios cambió de los años 2008-2009 a 2010-2011. En 2008 y 2009, la asignación de recursos para VISR fue muy baja ($900 millones en 2008 y $0 en 2009), pero en el 2010 y 2011 la asignación

aumenta ($2,9 mil millones y $10,2 mil millones respectivamente). En el 2010 y 2011 los recursos de VISR se destinaron únicamente a construcción de vivienda nueva en el marco de subprogramas de desastres.

d. Casanare

En este apartado se analizan tres (3) Planes Departamentales de Desarrollo (PDD) de Casanare en lo referente a los proyectos VISR en el periodo de análisis. El Programa VISR adjudicó subsidios al departamento Casanare por un total de $4,5 mil millones (0,6% de los recursos totales asignados), distribuidos en 25 proyectos y beneficiando a alrededor de mil hogares (0,7% de los beneficiados a nivel nacional) en el periodo 2000-2008. En el periodo 2009-2012 no se adjudicaron recursos de VISR a este departamento.

PDD 2001 - 2003 "Con alma de pueblo"

Una de las estrategias de desarrollo del PDD es "construir ciudad". Al respecto, señala que debido al abandono de la zona rural por parte del Estado en las décadas anteriores, la zona urbana ha recibido un flujo de población migrante importante. Esto se traduce en un déficit de más de 13.000 unidades habitacionales y más de 20.000 viviendas que requieren de mejoramiento. El documento señala, entonces, la necesidad de apoyar proyectos de desarrollo de vivienda nueva y de mejoramiento integrales en la zona urbana. Esto coincide con la adjudicación de tan solo mil millones de pesos en el periodo 2001-2003 por parte del Programa VISR a este departamento.

PDD 2004 - 2007 "Trabajo en equipo"

Este PDD presenta un panorama radicalmente distinto al PDD anterior en cuanto a las necesidades de la zona rural y las metas en función estas. El PDD señala que el 53% de la población del departamento es rural y que presenta deficiencias en cuanto a la atención de sus necesidades básicas como salud, educación, saneamiento básico, vías terrestres, telefonía y vivienda. El Plan hace un diagnóstico de los principales problemas que han impedido resolver estas necesidades, haciendo énfasis en las falencias de programas de vivienda desarrollados. Entre las principales dificultades se encuentran: la ausencia de una base de datos que permita hacer seguimiento a los bienes inmuebles de los potenciales beneficiarios; la falta de consolidación de estadísticas demográficas y de movilidad actualizadas; la falta de coordinación y seguimiento a los proyectos de vivienda; programas de vivienda y loteo adjudicados y ya legalizados, con índices de ocupación bajos o en estado de abandono; beneficiarios de estratos sociales y económicos por encima del nivel que califica para la adjudicación; ausencia de control efectivo y aprovechamiento de los subsidios y materiales de construcción entregados a beneficiarios; desplazamiento de la población rural a las cabeceras municipales; y problemas de carácter político al momento de adjudicar recursos e identificar beneficiarios de los programas de vivienda. Con base en lo anterior, la

Gobernación reorienta los programas de vivienda nueva hacia el sector rural, promoviendo la equidad entre ciudadanos del campo y de la ciudad.

En materia de mejoramiento, el PDD hace un diagnóstico que permite identificar las necesidades locales de déficit cualitativo rural. El PDD concluye que la mayor falencia en las viviendas rurales está relacionada con temas de salubridad, especialmente con el ingreso de insectos venenosos al domicilio y la prevalencia de enfermedades como la infección respiratoria aguda, la enfermedad diarreica aguda, la hepatitis A y las infecciones de la piel. El PDD propone, entonces, enfocar acciones de mejoramiento de vivienda hacia la construcción de una *vivienda sana,* con paredes y techos de materiales compactos que eviten la anidación de murciélagos e insectos, especialmente el pito y mejoren las condiciones de saneamiento básico, en áreas como cocina, baño y manejo de aguas de consumo y servidas. La meta era realizar 3.000 mejoramientos de vivienda rural, para una población estimada de 15.000 habitantes.

Durante el periodo 2004-2007 el BAC adjudicó subsidios por un valor igual a $2,2 mil millones, duplicando el monto del periodo anterior. Estos subsidios se concentraron en soluciones de mejoramiento ($1,8 mil millones versus $0,4 mil millones en construcción de vivienda nueva), lo cual coincide con el énfasis descrito del PDD.

PDD 2008 - 2011 "Pensando en todos"

La Gobernación propone el programa "Desarrollo de planes de vivienda de interés social y productiva con equidad territorial" con el fin de reducir la pobreza y fomentar la productividad, promoviendo el desarrollo pacífico e integral. En la zona rural dispersa, el PDD busca adelantar acciones mejoramiento de vivienda y construcción de vivienda nueva. Mediante las soluciones se busca erradicar la infección del chagas, evitando el ingreso del pito a los hogares como vector transmisor. Las metas son 2.100 mejoramientos de vivienda y 9.000 mejoramientos de vivienda con entornos de vida saludable. En vivienda nueva, las metas son la construcción de 8.100 viviendas. Adicionalmente, el PDD plantea la estructuración e implementación de un sistema de seguimiento y control de la información estadística para la planeación de soluciones de vivienda.

De acuerdo con las cifras del BAC, en Casanare no se adjudicaron recursos entre el 2009 y el 2011. En el 2008 se adjudicaron subsidios a la construcción de vivienda nueva por un valor total de $586 millones. La totalidad de estos recursos se adjudicaron al subprograma de desplazados. Las soluciones de vivienda se habrían realizado con recursos de regalías petroleras por un valor de $82 mil millones a vivienda de interés social. No obstante, el PDD no especifica si los recursos se habrían invertido en la zona urbana o rural.

e. Putumayo

En este apartado se analizan dos (2) Planes Departamentales de Desarrollo[10] (PDD) del Putumayo en lo referente a los proyectos VISR en el periodo de análisis. El Programa VISR adjudicó subsidios al departamento del Putumayo por un total de $10 mil millones (1,2% de los recursos totales asignados), distribuidos en 41 proyectos y beneficiando a alrededor de 1.795 hogares (1,3% de los beneficiados a nivel nacional) en el periodo 2000-2012.

PDD 2004-2007 "Putumayo vive con dignidad"

Uno de los ejes estructurales del PDD es el desarrollo productivo, que tiene como frente común el empleo productivo, la generación de ingresos y la redistribución. El subprograma de desarrollo social rural contempla la cofinanciación a proyectos de vivienda de interés social rural, cuya meta son 320 viviendas.

De acuerdo con la base de datos suministrada por el BAC para esta evaluación, en este periodo se adjudicaron alrededor de $4 mil millones, de los cuales la mayoría se destinaron a construcción de vivienda nueva. La mayoría de los recursos del periodo se adjudicaron al subprograma de desplazados, en el marco de la emisión de la sentencia T-025 de 2004. El PDD, sin embargo, no menciona proyectos VISR para desplazados.

PDD 2008-2011 "Oportunidades para todos"

El documento define un déficit de vivienda igual a 18 mil unidades y establece que el hacinamiento y las condiciones infrahumanas de habitabilidad afectan a más de 43 mil personas. El PDD propone la provisión de soluciones de vivienda a campesinos, población desplazada y población afectada por desastres. Los programas de desplazados se articulan con proyectos de generación de ingresos, adquisición de predios rurales, y planes de retorno y reubicación. Los programas de desastres buscan asistir y recuperar los asentamientos humanos en zonas de riesgo o minimizar los riesgos a través del mejoramiento de infraestructura para la protección ante desastres naturales. La meta es la construcción de 1.000 viviendas y el mejoramiento de 1.000 viviendas. El subprograma de construcción de viviendas para población desplazada busca beneficiar 120 familias en situación de desplazamiento. El plan no especifica si las soluciones se focalizan zonas urbanas o rurales. El plan establece la asignación de alrededor de $2,4 mil millones a construcción de vivienda, $2,4 mil millones a mejoramiento, y $1,2 mil millones a construcción de vivienda para población en situación de desplazamiento. No se define un presupuesto para las soluciones de desastres.

[10] La UT no pudo acceder al Plan Departamental de Desarrollo 2001-2003 de Putumayo pues éste no se encuentra en el DNP ni publicado en Internet, como el resto de los planes.

Los subsidios de VISR que se adjudicaron en Putumayo durante este periodo se concentran en el 2008 y fueron equivalente a $570 mil millones, cifra muy inferior a la del periodo anterior.

4. Marco jurídico

La **Tabla 11** presenta un resumen del marco jurídico del Programa VISR para el periodo 2000-2012. El marco jurídico es encabezado por el Art 51, de la Constitución Política de Colombia que define la vivienda digna como un derecho de todos los colombianos. La Ley 3 de 1991 inicia la fase de política de vivienda de interés social basada en subsidios a la demanda y establece el marco institucional de los subsidios de vivienda urbanos y rurales. De ahí en adelante el marco jurídico del Programa VISR está compuesto por decretos y resoluciones que reglamentan esta Ley. Los decretos más relevantes en cuanto a los cambios que se introdujeron para la implementación del Programa, en el periodo de análisis, son el Decreto 1133 de 2000 (que crea el SFVISR), el Decreto 1042 de 2003, el Decreto 973 de 2005, Decreto 4427 de 2005, el Decreto 1160 de 2010 y el Decreto 900 de 2012 (que reglamentan la operación del SFVISR). Los cambios institucionales y operativos introducidos por las distintas normas en el periodo 2000-2012 se analizan en el capítulo de Mapa de Actores y Estructura Organizacional y el capítulo de Cadena de Valor.

Tabla 11 – Marco jurídico del SFVISR

Norma	Contenido
Constitución Política	Art. 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."
Ley 3ª de 1991. Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 4 de 1993, Decreto Nacional 1168 de 1996, Decreto Nacional 824 de 1999, Decreto Nacional 1133 de 2000, Decreto Nacional 2620 de 2000, Decreto Nacional 951 de 2001, Decreto Nacional 578 de 2002, Decreto Nacional 1042 de 2003, Decreto Nacional 2480 de 2002, Decreto Nacional 975 de 2004, Decreto Nacional 3111 de 2004, Decreto Nacional 4407 de 2004, Decreto Nacional 973 de 2005, Decreto Nacional 4466 de 2007, Decreto Nacional 1924 de 2009, Decreto Nacional 2190 de 2009, Decreto Nacional 1160 de 2010	"Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones".
Ley 546 de 1999	"Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones."
Decreto 2419 de 1999	Por el cual se asigna la Administración del Subsidio de Vivienda Rural al Banco Agrario de Colombia S. A., a partir del 30 de noviembre de 1999.

Norma	Contenido
Decreto 568 de 2000	Por el cual se reglamenta parcialmente las Leyes 3ª de 1991, 508 de 1999 y 546 de 1999, en relación con la metodología de distribución regional de recursos nacionales del Subsidio Familiar de Vivienda.
Decreto 1133 de 2000. Derogado por el art. 44, Decreto Nacional 1042 de 2003.	"Por medio del cual se reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999", definiendo los objetivos de la política de vivienda de interés social rural, los procedimientos de acceso al subsidio correspondiente, entre otros.
Decreto 1267 de 2001	"Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 344 de 1996 y 546 de 1999" en relación a los rendimientos financieros de los recursos destinados al subsidio familiar de vivienda de interés social rural.
Decreto 1560 de 2001	"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1133 del 19 de junio de 2000".
Decreto 1042 de 2003. Derogado por el art. 55, Decreto Nacional 973 de 2005.	"Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991 y 546 de 1999; se derogan los Decretos 1133 de 2000 y 1560 de 2001, y se modifica parcialmente el Decreto 2620 de 2000", redefiniendo la política de vivienda de interés social rural, y dictando lineamientos operativos en materia del subsidio correspondiente.
Decreto 1811 de 2003	"Por medio del cual se adiciona y modifica parcialmente el Decreto 1042 de 2003", en cuanto a los lineamientos relacionados con el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
Decreto 973 de 2005. Derogado por el artículo 75 del Decreto Nacional 1160 de 2010.	"Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural"
Decreto 4427 de 2005	"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 973 de 2005".
Ley 1114 de 2006	"Por la cual se modifica la Ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002 y el artículo 6o de la Ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social"
Decreto 2299 de 2006	"Por el cual se modifica el Decreto 973 de 2005"
Decreto 3200 de 2006	"Por el cual se modifican los artículos 9° y 22 del Decreto 973 de 2005".
Decreto 4545 de 2006	"Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 973 de 2005".
Decreto 1160 de 2010	"Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005".
Resolución 119 de 2010	"Por la cual se establecen los rangos para cada variables de calificación para la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural"
Resolución 120 de 2010	"Por la cual se establece los coeficiente y cupos departamentales para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, correspondiente a vigencia de 2010".
Resolución 121 de 2010	"Por la cual se establecen los requisitos y condiciones que deben cumplir las entidades privadas oferentes para presentar proyectos de Vivienda de Interés Social Rural - VISR"
Decreto 900 de 2012	"Por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural."
Resolución 075 de 2012	"Por la cual se definen los puntos de corte del índice sisbén III para el Programa VISR"

Norma	Contenido
Resolución 166 de 2012	"Por la cual se definen las variables de calificación de los Proyectos de VISR"
Resolución 167 de 2012	"Por la cual se establecen las condiciones y requisitos que deben cumplir las entidades gremiales del sector agropecuario, las OPSv, las ONGs y demás personas jurídicas para ser habilitadas como entidades oferentes de los proyectos de VISR"
Resolución 168 de 2012, modificada por la Resolución 365 de 2012	"Por la cual se distribuyen los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación destinados al SFVISR, correspondiente a la vigencia 2012"

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

Además de las normas expuestas en la **Tabla 11**, el Programa VISR debe regirse también por lineamientos normativos dispuestos para la atención y prevención del desplazamiento por la violencia. En la **Tabla 12** se resumen dichas normas. Los programas dirigidos a la población desplazada se remontan a la Ley 387 de 1997 que dicta la adopción de medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. En el año 2000, la vivienda se vincula como un componente de los programas de estabilización socioeconómica (Art. 26, Decreto 2569 de 2000). El Decreto 951 de 2001 reglamenta los SFVISR para población desplazada, a través de soluciones dirigidas a la reubicación y el retorno. La sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, declara el incumplimiento de derechos por parte del Estado, entre ellos el derecho a la vivienda digna (Art. 51 de la Constitución Política de Colombia), y ordena a priorizar la atención de la población desplazada. La Corte expide, a partir de entonces, varios autos que señalan las persistentes falencias en el cumplimiento de la Sentencia, insistiendo en el resarcimiento de los derechos. Esto se refleja en la Ley 1190 de 2008, que declara ese año como el de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. El Programa VISR acoge la sentencia de la Corte, priorizando la atención de población desplazada en los SFVISR, en los Decretos 2100 de 2675 de 2005, 094 de 2007, 2965 de 2009, 4911 de 2009, 1160 de 2010 y 900 de 2012.

Tabla 12 – Marco jurídico del SFVISR para población desplazada

Norma	Contenido
Ley 387 de 1997	"Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"
Decreto 2569 de 2000	"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones".
Decreto 951 de 2001	"Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada".
Sentencia T-025 de 2004	Por la cual se ordena al Estado a dar atención a la población desplazada que lo solicite, incluyendo subsidio de vivienda.
Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006 y 266 de 2006.	Ordena cumplir la Sentencia T-025 de 2004 en un plazo máximo entre seis (6) meses

Norma	Contenido
Acuerdo 01 de 2005 del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	Adopta las medidas de la Sentencia T-025 de 2004
Decreto 2100 de 2005	"Por el cual se modifica parcialmente y se adiciona el Decreto 951 del 24 de mayo de 2001", en materia del subsidio de arrendamiento para población desplazada.
Decreto 2675 de 2005	"Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia."
Decreto 094 de 2007	"Por el cual se modifica el Decreto 2675 de 2005".
Ley 1190 de 2008	"El Congreso de la República declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia."
Auto 116 de 2008	Pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados por el gobierno y por la Comisión de Seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante Autos 109 y 233 de 2007
Autos 004 de 2009	Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 21 de septiembre de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión
Autos 005 de 2009	Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.
Autos 006 de 2009	Protección de los derechos fundamentales de la población con discapacidad víctima del desplazamiento forzado, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.
Autos 007 de 2009	Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales
Autos 008 de 2009	Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04
Decreto 2965 de 2009	"Por el cual se reglamenta el artículo 6 de la Ley 1190 de 2008 y modifica parcialmente el Decreto 2675 de 2005 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia"
Decreto 4911 de 2009	"Por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda para la Población en Situación de Desplazamiento."
Decreto 1160 de 2010	"Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005".

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

Finalmente, el Programa VISR también se rige por las normas que en materia de desastres naturales se han dictado en el país durante el periodo de análisis. La **Tabla 13** resume este marco jurídico. El concepto de SFV para hogares afectados por situaciones de desastre se introdujo

mediante el Decreto 2480 de 2005 (Art. 1) que amplió el campo de aplicación del SFV para "la atención de hogares que han perdido la totalidad de su vivienda o ésta haya sido afectada como consecuencia de una situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias (…) y para aquellos que por causa de estas situaciones queden en condición de alto riesgo no mitigable". El Decreto 4830 de 2008 (Art. 1) ordena la atención prioritaria e inmediata de personas en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia en materia de SFVISR, estableciendo que el MADR "podrá destinar hasta el ciento por ciento (100%) de los recursos disponibles para subsidios de vivienda de interés social rural, diferentes a los destinados a atender a la población en situación de desplazamiento". Posteriormente en 2010 se declara el la situación de desastre nacional en el territorio colombiano (Decreto 4579 de 2010), y el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública (Decreto 4580 de 2010), con ocasión de la Ola Invernal 2010-2011. Estos dictámenes fueron acogidos por el Programa VISR durante este último periodo.

Tabla 13 – Marco jurídico del SFVISR para población afectada por situaciones de desastre, calamidad pública y emergencias

Norma	Contenido
Ley 46 de 1988	Crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
Decreto 4 de 1993	"Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 3ª de 1991" para situaciones de desastre o calamidad pública y zonas de riesgo."
Decreto 2480 de 2005	"Por el cual se establecen las condiciones de postulación, asignación y aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana y rural que se otorga por el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario de Colombia S. A., a hogares afectados por situación de desastre, situación de calamidad pública o emergencias que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural y se dictan otras disposiciones en materia de subsidio familiar de vivienda."
Decreto 4587 de 2008	"Por el cual se modifican los artículos 1°, 2°, 3°, 4° y 7° del Decreto 2480 de 2005,2° y 4° del Decreto 1694 de 2007 y se dictan otras disposiciones".
Decreto 4830 de 2008	"Por el cual se crea un mecanismo de atención especial en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia, para atender con subsidio familiar de vivienda de interés social rural a familias afectadas."
Resolución 026 de 2009	"Por el cual se establece la priorización de las zonas a ser atendidas, la distribución de los recursos y la determinación de los criterios que se deben observar para la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social rural a las familias afectadas por desastres naturales, según lo establecido por el decreto 4830 de 2008"
Resolución 233 de 2009	"Por la cual se da cumplimiento a lo previsto en el parágrafo 1 del artículo primero de la resolución Nº 026 del 26 de enero de 2009."
Decreto 4579 de 2010	"Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano."
Decreto 4580 de 2010	"Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública."

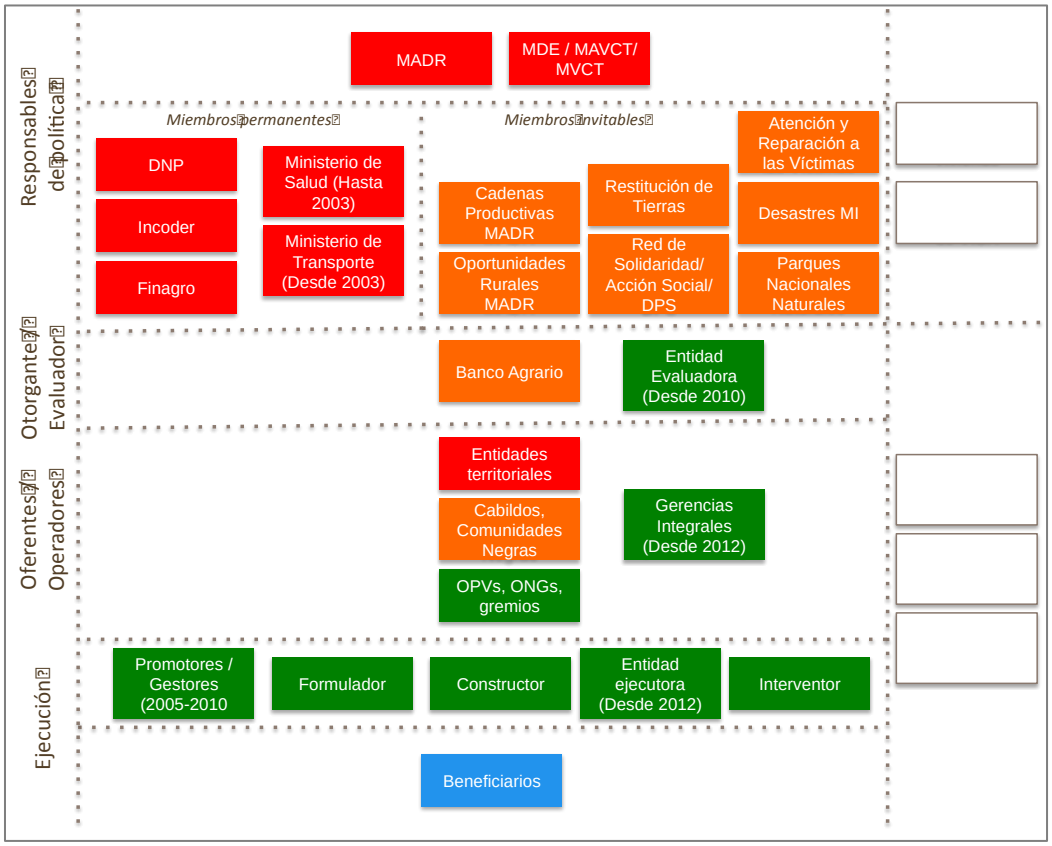
Norma	Contenido
Decreto 4702 de 2010	"Por el cual se modifica el Decreto-ley 919 de 1989." Créase la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades
Decreto 4828 de 2010	"Por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos."
Ley 1523 de 2012	"Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

C. Mapa de Actores y Estructura Organizacional

En esta sección se describen los actores que participan en la orientación y ejecución del programa evaluado. En el análisis se describen las funciones de cada actor, la articulación con los demás actores y sus variaciones en el tiempo. El análisis se realiza con base en el marco normativo y las entrevistas realizadas para esta evaluación. La **Ilustración 3** resume los distintos actores que participaron en el Programa VISR durante el periodo de análisis.

Ilustración 3 – Mapa de Actores del Programa VISR 2000-2012



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas del Programa en el periodo y las entrevistas realizadas para la evaluación.

1. Responsables de la política de VISR

Entre 2000 y 2010, la responsabilidad institucional de la política de VISR recayó sobre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR y el ministerio responsable de la política de vivienda en cada periodo (Ministerio de Desarrollo Económico –MDE desde 2000 hasta 2002; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, posteriormente llamado Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, a partir del 2003), con la asesoría del Consejo Superior de Vivienda y la Comisión Intersectorial de Vivienda, de acuerdo a los decretos expedidos en ese periodo. El Decreto 900 de 2012 (Art. 2) introduce el concepto de corresponsabilidad de la política de VISR a partir del cual las entidades otorgantes, las entidades oferentes, las entidades operadoras, las entidades ejecutoras, los interventores y los beneficiarios, "son responsables de sus actuaciones ante los organismos de control del Estado y demás entidades competentes en ejercicio de su función constitucional y legal", lo que complementa el alcance de la responsabilidad institucional de los Ministerios y las entidades asesoras. A continuación se describen las funciones de estas entidades dentro del Programa VISR.

El MADR y su contraparte en el MDE (2000-2003) y MAVDT/MVCT (a partir de 2003)

La principal función del MADR, además de la *formulación* de la política de VISR, es la *dirección de la ejecución* de dicha política. La responsabilidad de la política dentro del MADR recae en la Dirección de Desarrollo Rural, desde el Decreto 1133 de 2000. Los ministros del MADR durante el periodo 2000-2012 se señalan en la Tabla 14.

Tabla 14 – Ministros del MADR 2000-2012

Ministerio	Nombre	Periodo
MADR	Rodrigo Villalba Mosquera	Ministro 1999-2002
	Carlos Gustavo Cano	Ministro 2002-2005
	Andrés Felipe Arias	Ministro 2005-2009
	Andrés Fernández Acosta	Ministro 2009-2010
	Juan Camilo Restrepo	Ministro 2010-2013

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

Por su parte, desde el año 2000 hasta el año 2002, la Dirección General de Vivienda en el MDE fue la instancia corresponsable de la *formulación* de la política de VISR con el MADR (Decreto 1133 de 2000). A partir del Decreto 1042 de 2003, la Dirección General de Vivienda en el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial en el MAVDT asumió las funciones de política VISR que hasta ese momento estaban en cabeza del MDE en sus funciones de política VISR. Además de participar en la *formulación* de la política de VISR, el MDE / MAVDT / MVCT es el responsable del *seguimiento y la evaluación* de la política VISR, durante el periodo 2000 - 2005 (Art. 37, Decreto 1133 de 2000 y Art. 36, Decreto 1042 de 2003). La función de seguimiento y evaluación a la política de VISR se

suprime del marco jurídico a partir del Decreto 973 de 2005. Los ministros del MDE y del MAVDT/MVCT durante el periodo 2000-2012 se señalan en la Tabla 15.

Tabla 15 – Ministros del MDE y el MAVDT/MVCT 2000-2012

Ministerio	Nombre	Periodo
MDE	Augusto Ramírez Ocampo	Ministro 2000-2001
MAVDT / MVCT	Cecilia Rodríguez	Ministro 2002-2006
	Sandra Suárez	Ministro 2006-2010
	Beatriz Uribe Botero	Ministro 2010-2012
	Germán Vargas Lleras	Ministro 2012-2013

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

En otras palabras, la formulación de la política durante todo el periodo estuvo en cabeza de dos entidades. La ejecución de la política recayó exclusivamente en el MADR mientras el seguimiento a esa política recayó exclusivamente en el MDE/MAVDT; la función de seguimiento a la política VISR por parte del MDE/MAVDT desapareció en 2005.

En relación al responsable de la ejecución de la política, varios funcionarios entrevistados para esta evaluación, manifestaron no estar de acuerdo con que la responsabilidad principal del Programa VISR recaiga sobre el MADR. Según ellos, el MADR no cuenta con la capacidad necesaria para realizar la ejecución del Programa, razón por la cual estas tareas han sido delegadas al Banco Agrario. Los entrevistados consideran que este diseño ha reducido el control estatal y la gobernabilidad sobre el Programa VISR. Adicionalmente, el objetivo misional y la estructura del MADR están orientados al desarrollo de las actividades agrícolas, lo que es apenas uno de los tantos objetivos del Programa VISR. Los entrevistados señalan como los Ministerios de Educación y Salud, son responsables de los servicios públicos respectivos, tanto en la zona rural como en la zona urbana. Estos entrevistados sugieren, entonces, transferir la dirección del Programa VISR del MADR al MVCT, en tanto éste tendría, a su criterio, la capacidad necesaria para ejecutar el Programa y, además, su objetivo misional, relacionado con la política de vivienda y el desarrollo social, se ajustaría más a los objetivos del SFVISR. Este cambio equilibraría la importancia del Programa de VISR con respecto a la política de vivienda urbana, que al tener un Ministerio como plataforma institucional, no depende de las prioridades políticas en materia de VISR en cada periodo. El MVCT mantendría, en todo caso, la articulación con el MADR.

Consejo Superior de Vivienda

El Consejo Superior de Vivienda es un organismo creado por la Ley 3 de 1991 y redefinido posteriormente por la Ley 546 de 1999, como órgano asesor del Gobierno en materia de vivienda; el Consejo se encuentra en funcionamiento actualmente. El Consejo fue presidido por el MDE / MAVDT / MVCT durante el periodo de análisis y dentro de sus participantes se encuentran el

Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Superintendencia de Subsidio Familiar, entre otros.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 6 de La Ley 546 de 1999 y el Art. 1 del Decreto 418 de 2000, dentro de las funciones del Consejo se encuentran: (i) asesorar al Gobierno Nacional en la formulación, coordinación, y ejecución de la Política de Vivienda, particularmente de la de interés social; y (ii) evaluar periódicamente los resultados obtenidos en desarrollo de los programas de ejecución de la política de vivienda. En el periodo 2000-2005, los Decretos 1133 de 2000 y 1042 de 2003 asignaron al Consejo Superior de Vivienda la función específica de asesorar a los ministerios responsables de la política VISR en materia de lineamientos de política y de funcionamiento. A partir de 2005, ningún decreto ni Reglamento Operativo del Banco Agrario atribuye al Consejo Superior de Vivienda función alguna en el Programa VISR.

Los resultados del trabajo cualitativo realizada para esta evaluación, corroboraron que el Consejo Superior de Vivienda no cumplió un rol de asesoría activa a las entidades del gobierno en materia de VISR. En efecto, ninguno de los entrevistados a nivel nacional, de distintos niveles de responsabilidad, mencionó rol alguno del Consejo Superior de Vivienda pese a que los cuestionarios buscaban explorar el rol de los distintos actores del Programa. Varios entrevistados señalaron, en cambio, que la política nacional de vivienda formulada se concentró en otorgar lineamientos exclusivamente para la VISU, dejando de lado el diseño de lineamientos para la VISR. En la práctica esto se reflejó en que el Programa VISR mantuviera atributos urbanos, como se describirá a lo largo de evaluación.

Puesto que el vehículo institucional para articular el Programa VISR con los lineamientos de política VIS del MDE/MAVDT/MVCT era el Consejo Superior de Vivienda, a partir del análisis normativo y el trabajo cualitativo, se puede inferir que el Programa VISR no cumplió con dicha articulación.

Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural

La Comisión Intersectorial de VISR fue creada por el Decreto 1133 de 2000 para la implantación (u orientación a partir del Decreto 1042 de 2003), coordinación y seguimiento de la política de VISR, articulando sus decisiones con las del Consejo Superior de Vivienda.

Según el Decreto 1133 de 2000 la Comisión es presidida por el MADR, y hacen parte de ella: el MDE/MAVDT/MVCT, el Ministerio de Salud, la Unidad de Desarrollo Agrario (UDA) del DNP, Finagro, y el BAC. El Decreto 1042 de 2003 reemplaza al Ministerio de Salud por el Ministerio de Transporte e incorpora al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (ahora Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder).

El Decreto 4830 de 2008, indica posteriormente que las sesiones de la Comisión Intersectorial de VISR que tengan por objeto la aplicación de subsidios para la atención de población afectada por desastres, deben contar con la presencia de la Dirección de Gestión de Riesgo para la Atención y Prevención de Desastres del Ministerio del Interior.

Con respecto a la atención de la población desplazada, las instituciones responsables de la atención a esta población fueron, durante el periodo 2000-2012, la Red de Solidaridad Social, Acción Social y el Departamento de Prosperidad Social. Las dos últimas entidades representan también la Red Unidos (antes Red Juntos). Al comité pueden asistir como invitados, de acuerdo a la prioridad de política vigente, las entidades responsables de los programas de la Bolsa de Política Sectorial, entre ellas: la Dirección de Cadenas Productivas del MADR, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales (antes Programa de Apoyo a la Microempresa Rural – Pademer), la Dirección del programa de Reincorporación y la Dirección Territorial de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Las actas de la Comisión disponibles, que corresponden al periodo 2010 – 2012, muestran la participación activa del MADR, MVCT, BAC, DNP e Incoder en la Comisión. Entidades invitadas como la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aparecen en las actas, evidenciando articulación institucional con políticas de atención a población vulnerable.

Desde 2000 hasta 2005 (Decretos 1133 de 2000 y 1042 de 2003) las siguientes fueron las funciones de la Comisión Intersectorial de VISR: (i) apoyar al Consejo Superior de Vivienda para la coordinación y ejecución de la política de VISR; (ii) estudiar y formular los programas de ejecución de la política de VISR e identificar los correctivos que garanticen el cumplimiento de los objetivos del Gobierno Nacional; (iii) emitir criterios de idoneidad técnica y financiera para la elegibilidad de las entidades promotoras y oferentes de proyectos de VISR; (iv) establecer los criterios para reglamentar los procesos de financiación, postulación, calificación, asignación y entrega del SFVISR; (v) establecer los parámetros para realizar el seguimiento de recursos y proyectos; (vi) evaluar periódicamente los resultados del Programa VISR.

Desde 2005 hasta 2010, se redujeron las funciones de la Comisión Intersectorial de VISR en el Programa VISR. De hecho, el Decreto 973 de 2005 (que deroga los anteriores y establece los lineamientos operativos del Programa VISR para ese periodo) no menciona función alguna de la Comisión. Solo los Decretos 4427 de 2005, 3200 de 2006, 4545 de 2006 y 4830 de 2008, establecen funciones aisladas para la Comisión, de manera correspondiente: (i) definir porcentajes de asignación de recursos para la atención de población desplazada; (ii) establecer criterios para las fechas de apertura y cierre de las convocatorias; (iii) establecer las condiciones del Banco de Materiales; y (iv) priorizar las zonas a ser atendidas, la distribución de los recursos y la

determinación de criterios para la asignación de los subsidios dirigidos a la atención de población afectada por desastres, calamidad pública y emergencias.

A partir del Decreto 1160 de 2010, las funciones de la Comisión Intersectorial de VISR se concentran en la priorización de programas en la Bolsa de Política Sectorial y la asignación y distribución de recursos entre bolsas y al interior de la Bolsa de Política Sectorial.

Nótese que a partir de 2005 se eliminaron las funciones de la Comisión Intersectorial de VISR correspondientes al seguimiento del Programa VISR. Este cambio, sumado al incremento del número de proyectos que tuvieron problemas asociados a un inadecuado manejo de recursos públicos durante el periodo 2004-2008 (ver sección de Ejecución en el Capítulo de Cadena de Valor), no parecer haber sido una decisión apropiada.

Los entrevistados para esta evaluación tienen posiciones encontradas sobre la Comisión Intersectorial de VISR. Por un lado, un entrevistado señaló que la Comisión debe ser fortalecida debido a que es ahí donde se toman las decisiones más importantes del Programa VISR. Otro entrevistado señaló que en el periodo 2005-2010 se presentaron problemas en los procesos de asignación y adjudicación de proyectos que hubieran podido ser controlados con una Comisión Intersectorial fortalecida. Por otra parte, otro entrevistado manifestó que la dinámica de la Comisión no es eficiente pues ésta "involucra muchos actores y por ende muchos intereses". Además, la confluencia de numerosos actores se traduce en una presión por alcanzar numerosos objetivos.

2. Entidad Otorgante

El Banco Agrario ha fungido como la entidad otorgante del SVFISR desde el inicio del Programa VISR en 2000 hasta la fecha.

Durante todo el periodo de análisis, el Banco Agrario ha tenido las siguientes responsabilidades, de conformidad con los decretos expedidos desde el año 2000 hasta el 2012: (i) *administrar* los recursos nacionales o parafiscales destinados al SFVISR; (ii) *prestar asistencia técnica* a las entidades oferentes para la *formulación* de proyectos de VISR; (iii) *evaluar* las postulaciones de los hogares y los proyectos de las entidades oferentes; (iv) realizar los *desembolsos* de los recursos del subsidio; (iv) realizar el *seguimiento de recursos y proyectos*; (v) mantener actualizado un sistema de información sobre la demanda, postulaciones, calificaciones, asignación y ejecución de los SFVISR; y (vi) intervenir y ejecutar directa o indirectamente los proyectos, cuando se presenten causas que impidan la normal ejecución de los mismos.

A partir de los Decretos 1042 de 2003 y 975 de 2005, se sumaron a las responsabilidades del Banco Agrario las siguientes: (i) *asignar* los SFVISR (desde 2003); (ii) mantener actualizado el *Registro Único de Proponentes*, consignando las evaluaciones realizadas, novedades,

incumplimientos y sanciones impuestas a las entidades oferentes (desde 2003); y (iii) proveer asistencia técnica para la *postulación* de hogares (desde 2005). En 2010 (Decreto 1160) se suma la responsabilidad de contratar la Interventoría de los proyectos.

Por otra parte, las siguientes responsabilidades fueron suprimidas a partir del Decreto 973 de 2005: (i) cumplir con las decisiones del Consejo Superior de Vivienda o de la Comisión Intersectorial de VISR; (ii) evaluar la idoneidad técnica y financiera de las entidades promotoras de proyectos de VISR; (iii) informar trimestralmente al MDE y al MADR sobre los avances y realizaciones de la asignación y entrega de los subsidios de VISR. La supresión de la primera y la última forma parte de las decisiones que debilitaron el sistema de seguimiento al Programa VISR a partir de 2005.

En la práctica, la oficina encargada del Programa VISR en el Banco Agrario es la Gerencia de Vivienda, que responde directamente a la Presidencia del Banco. La Gerencia de Vivienda se dedica exclusivamente a la coordinación y administración del Programa y cuenta con cinco (5) áreas de apoyo para ello: (i) Área Técnica; (ii) Área Jurídica; (iii) Área Administrativa; (iv) Área de Información; (v) Área de Medición y Gestión. El Área Técnica es la más grande y está conformada por: coordinadores regionales y coordinadores centrales que hacen seguimiento a los proyectos adjudicados desde 2011 (según los entrevistados, cada coordinador maneja en promedio 120 proyectos); un equipo de interventoría encargado de hacer seguimiento a los proyectos adjudicados antes de 2010; y un equipo de evaluación encargado de canalizar los SFVISR a los programas de la Bolsa de Política Sectorial.

Esta estructura sufrió distintos cambios a través del tiempo: entre 2000 y 2010, el Banco fue el responsable de evaluar los proyectos presentados por las entidades oferentes. Esta función se asignó a la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) a partir de 2010. Lo mismo ocurrió con la función de interventoría, la cual fue contratada directamente hasta 2005, después se encomendó a terceros (UNAL en 2005 y SECAB en 2007) y finalmente se trasladó a las entidades operadoras o gerencias integrales en 2012. Finalmente, la función de seguimiento jurídico a los proyectos se trasladó recientemente de la Gerencia de Vivienda a la Vicepresidencia Jurídica del banco.

Los beneficiarios del Programa VISR durante 2000-2011 muestran un alto nivel de confianza en el Banco Agrario (**Tabla 16**). Así mismo, la mayoría de actores locales entrevistados para esta evaluación calificaron positivamente el rol del Banco Agrario en el Programa VISR dado la importancia de su rol como financiador.

Tabla 16 – Confianza de los beneficiarios de VISR en Instituciones en rango de 1 a 5

Entidad	Promedio	Coef de Variación
Iglesia	3.9	2.56
Vecinos	3.8	0
Banco Agrario	3.6	2.78
FFMM	3.5	0
Operador	3.5	2.86
Junta de Acción Comunal	3.5	2.86
Policía	3.5	2.86
MADR	3.4	0
Arquitecto o Ingeniero responsable	3.4	0
Alcaldía al momento de la postulación	3.4	2.94
Gremios	3.4	2.94

1= Nada de confianza; 5= Mucha confianza

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos, Encuesta de Beneficiarios VISR 2000-2011

A juicio de los entrevistados para esta evaluación, hay dos opciones frente al diseño institucional del Programa en cuanto a quién debe ser la entidad otorgante. Un primero grupo de entrevistados considera que la función debe continuar en manos del Banco Agrario, en consideración a la presencia a nivel regional de sus oficinas y el respaldo patrimonial que otorga. Un segundo grupo de entrevistados considera que la entidad otorgante debe ser una entidad diferente, como Findeter o el Incoder. Los que argumentan a favor de Findeter, ven en esta institución una gran afinidad entre su rol misional de construir la infraestructura de servicios públicos en el país con la provisión de vivienda, aprovechando las sinergias entre ambos objetivos. Quienes argumentan a favor del Incoder lo hacen en consideración a la afinidad misional entre los objetivos del Programa VISR y esa institución.

3. Entidad evaluadora (a partir de 2010)

El Art. 41 del Decreto 1160 de 2010 introduce la figura de la entidad evaluadora, "encargada de realizar la evaluación del proyecto y certificar la elegibilidad del mismo", tarea que durante la década anterior fue cumplida por el Banco Agrario. Esta entidad puede ser la misma entidad otorgante, una entidad externa o una entidad designada para tales efectos por el MADR. Según el Reglamento Operativo del Programa VISR 2010 la entidad evaluadora es la *contratada* por la entidad otorgante para realizar la evaluación del proyecto y certificar la elegibilidad y calificación del mismo. Esta evaluación se debe financiar con recursos de hasta de 3 puntos básicos, según lo establecido en el Decreto 1160 de 2010.

Este cambio institucional tiene por objeto, según los entrevistados para esta evaluación, mitigar la intervención política en el proceso de calificación de los proyectos. Los entrevistados afirmaron que una práctica recurrente consistía en que algunos parlamentarios gestionaban ante el BAC la calificación de determinados proyectos de VISR, para que éstos fueron elegidos como beneficiarios del SFVISR. De acuerdo con las entrevistas, los parlamentarios que adelantaban estas gestiones

tendrían una relación construida con determinadas firmas constructoras. Al contratar el proceso de calificación de los proyectos con la Universidad Nacional de Colombia como entidad evaluadora, a partir de 2010, se buscó mitigar la influencia política en este proceso[11].

4. Entidades Oferentes

Se consideran oferentes de proyectos de VISR las entidades públicas y privadas que organizan la demanda de hogares para la postulación colectiva del SFVISR y presentan el proyecto de vivienda rural a la entidad otorgante.

Las funciones de las entidades oferentes se empezaron a definir desde el Decreto 1042 de 2003. Desde ese año, las únicas obligaciones que permanecieron vigentes hasta 2012 fueron las siguientes: (i) *presentar* a la entidad otorgante los postulantes al SFVISR a través de proyectos; y (ii) *aportar las contrapartidas* ofrecidas para la ejecución del proyecto. La obligación de participar en la formulación de los proyectos sólo estuvo vigente en los periodos 2003-2005 y 2012 en adelante. De otra parte, la obligación de realizar los trámites de *protocolización de la inversión* del subsidio ante la notaría respectiva, es decir llevar a cabo la escrituración individual y registro correspondientes, permaneció vigente desde el 2005 hasta el 2012.

El mayor cambio en las obligaciones de las entidades oferentes durante el periodo de análisis tuvo que ver con la *ejecución del Proyecto* y la *administración de los recursos del SFVISR*. El Decreto 1042 de 2003 estableció como obligación de los oferentes la ejecución del proyecto. Después, el Decreto 973 de 2005 ordenó a los oferentes contratar la ejecución del proyecto con un tercero, "garantizando los principios de economía, eficiencia, participación y transparencia en la inversión de los recursos y la realización de las obras, promoviendo la autogestión comunitaria o sistemas asociativos". El Decreto 1160 de 2010, por su parte, flexibilizó esta directriz permitiendo a las entidades oferentes "ejecutar directamente o contratar la ejecución del proyecto con un tercero". Finalmente, el Decreto 900 de 2012 trasladó la función de ejecución a la entidad ejecutora.

Desde el Decreto 973 de 2005 hasta antes de la emisión del Decreto 900 de 2012, entonces, los oferentes compartieron las siguientes obligaciones relacionadas con su función de ejecutar directamente o contratar la ejecución de los proyectos: (i) *verificar la veracidad* de la información suministrada por los hogares postulantes vinculados al proyecto; (ii) *aprobar el programa y organización del trabajo*, previa sustentación técnica del interventor; (iii) *justificar y sustentar ante la entidad otorgante cualquier modificación* que afectara las condiciones iniciales del proyecto presentado, las cuales no se podían llevar a cabo sin aprobación previa de la interventoría y de la entidad otorgante; (iv) *responder por la ejecución del proyecto;* (v) responder o adelantar las r*eclamaciones que fueran del caso por la mala calidad de los materiales y la inestabilidad de la*

[11] Esta evaluación no reporta resultados relacionados con esta medida en tanto los resultados que debían ser evaluados corresponden al periodo 2000-2011.

obra contratada; (vi) realizar los *pagos* originados en los contratos y órdenes de trabajo que se produzcan en el desarrollo del proyecto; (vii) llevar, mantener actualizados y responsabilizarse de la custodia (por un periodo mínimo de diez años) de los *registros contables y archivos de la ejecución* del proyecto; (viii) *realizar la liquidación* de los contratos que suscriba o realice para la ejecución de las obras; (ix) *entregar el proyecto debidamente liquidado* con su cuenta corriente cancelada y presentar un informe en el que se detalle la inversión y tipo de obras ejecutadas, así como la conciliación contable; y (x) *responder ante la entidad otorgante por la pérdida o indebida aplicación de los recursos* que les fueren asignados.

El Decreto 900 de 2012, por su parte, introdujo obligaciones relacionadas con el nuevo modelo institucional en el cual las entidades oferentes no son las responsables directas o indirectas de la ejecución de los proyectos: (i) *certificar la entrega efectiva* a satisfacción de la solución de vivienda por parte del hogar beneficiario; (ii) *integrar el Comité de Validación*; (iii) presentar oportuna y justificadamente al Comité de Validación *las renuncias, solicitudes de sustitución o exclusión de hogares* al proyecto; (iv) verificar el *cumplimiento de las condiciones de habitabilidad* de la solución de vivienda entregada al hogar beneficiario del SFV; y (v) responder por los perjuicios y asumir las sanciones a que hubiere lugar, cuando *por circunstancias que le sean imputables* se declare el incumplimiento de las condiciones de asignación del SFVISR.

Según el Art. 38 del Decreto 1160 de 2010, las entidades oferentes que hayan sido afectadas "por la ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de ocurrencia del siniestro de incumplimiento de sus obligaciones o el acto equivalente según la clase de mecanismo de cobertura de riesgo adoptado" no pueden participar en calidad de oferentes, para presentar proyectos, durante los diez (10) años siguientes del respectivo acto o, en caso de que el oferente sea una entidad territorial, el término de duración de la administración que haya incurrido en el incumplimiento.

En la **Tabla 17** se muestran las distintas entidades oferentes a lo largo del periodo de análisis, según el marco jurídico vigente para cada periodo. La tabla muestra que las únicas entidades oferentes que fungieron como tales durante la totalidad del periodo fueron los municipios, distritos y sus dependencias. La participación de OPVs, ONGs y organizaciones de carácter asociativo o solidario, por ejemplo, no estuvo facultada en el periodo 2005-2012. Así mismo, los Cabildos Gobernadores de Resguardos Indígenas y los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras solo fueron incorporados expresamente como entidades oferentes en el año 2005 y 2010 respectivamente. Cabe resaltar que en el periodo 2005-2010 solo fueron avaladas (de forma expresa) como entidades oferentes las entidades territoriales y los Cabildos Indígenas.

Tabla 17 – Entidades oferentes del Programa VISR según el marco jurídico 2000-2012[12]

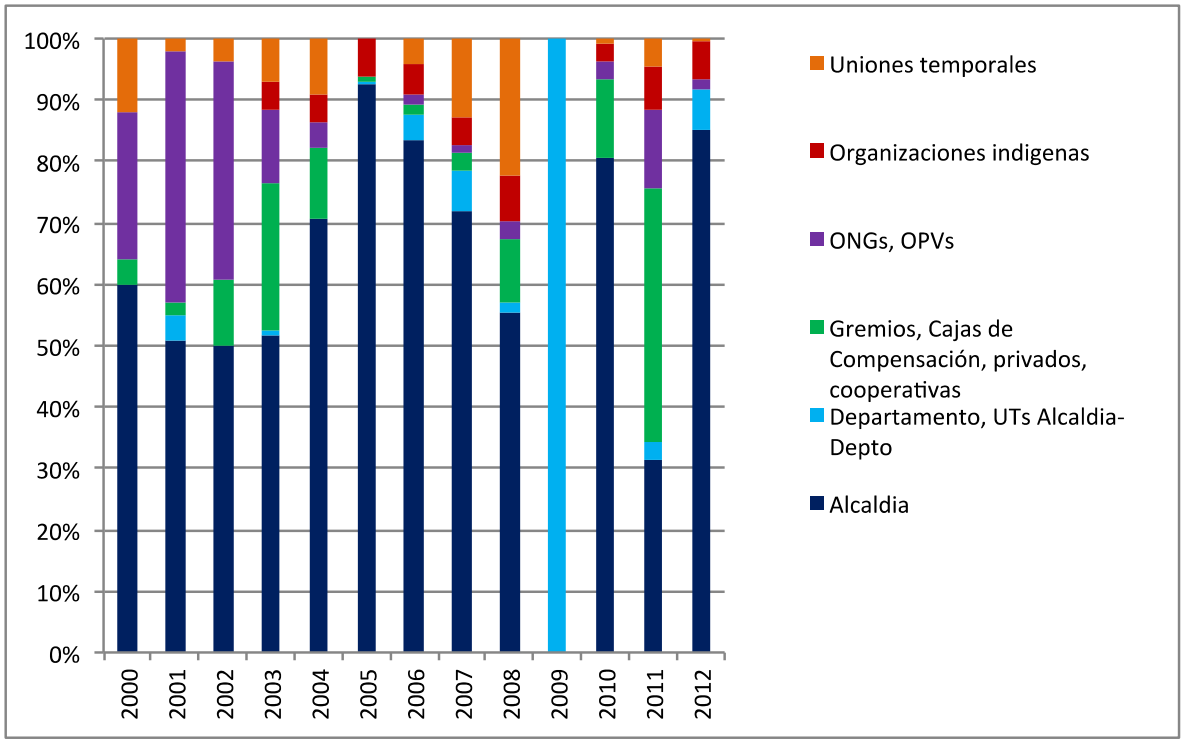
	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Entidades territoriales y sus dependencias	SI	SI (Para departamentos, sólo el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).	SI (Para departamentos, sólo Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).	SI	SI
Organizaciones Populares de Vivienda	SI	SI	NA	NA	SI
Organizaciones No Gubernamentales	SI	SI	NA	NA	SI
Organizaciones de carácter asociativo, solidario y comunitario	Solo entidades solidarias.	SI	NA	NA	Solo entidades gremiales del sector agropecuario.
Entidades privadas	SI	SI	NA	Privadas, individuos o consorcios y uniones temporales.	NA
Cabildos Gobernadores de los Resguardos Indígenas	NA	NA	SI	SI	SI
Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras	NA	NA	NA	SI	SI
Otras	Entidades con objetos sociales para la promoción y el desarrollo de programas de VIS, experiencia mínima de dos años, y esquemas de financiación solidaria y autogestión o participación comunitaria.	Entidades con objetos sociales para la promoción y el desarrollo de programas de VIS, experiencia mínima de dos años, y esquemas de financiación solidaria y autogestión o participación comunitaria.	Personas naturales o jurídicas, entidades territoriales o patrimonios autónomos, que beneficien a trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.	NA	Otras entidades que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de VIS.

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas citadas.

En la **Gráfica 4** se encuentra la participación en el Programa VISR de las entidades oferentes por tipo de entidad. En el periodo de análisis, año por año, más de la mitad de las entidades oferentes fueron Alcaldías. La participación de los gremios y entidades privadas fue marginal en el periodo, pero aumentó al final del mismo. Lo contrario ocurrió con ONGs y OPVs que redujeron su participación relativamente.

[12] El Decreto 1133 de 2000 utiliza el término de entidad promotora y entidad oferente como sinónimo, prevaleciendo la definición de la última.

Gráfica 4 – Tipos de oferente 2000-2012



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en registro del Banco Agrario (2013).

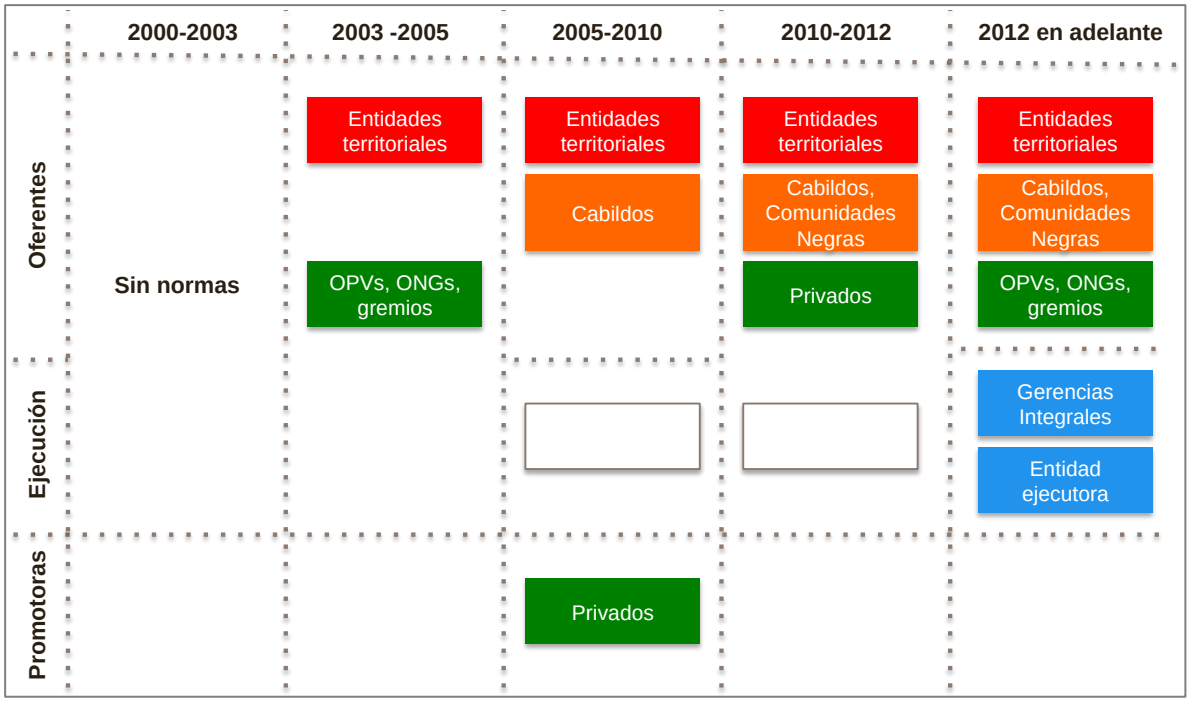
Sobre la participación de las Alcaldías como entidades oferentes, los actores locales entrevistados para esta evaluación manifestaron que su desempeño en el Programa VISR depende del interés que tenga el Alcalde en el Programa. En algunos casos su participación es positiva, impulsando los proyectos, pero en otros casos las Alcaldías tienden a despreocuparse del proceso. Como lo expresa un constructor: "A veces no colaboran mucho, entonces toca estarlos llamando, haciéndoles visitas. Comúnmente toca estar encima todo el tiempo". Los Alcaldes recurren a las Secretarías de Obras o Secretarías de Planeación para la administración y el seguimiento de los proyectos de VISR. El trabajo cualitativo también encontró que los Fondos de Vivienda de los municipios ayudarían a las Alcaldías a ejercer de mejor manera su rol como oferentes: "el FOVIS hace el seguimiento y control interno más efectivo porque hay otras Alcaldías que no lo tienen y los proyectos de vivienda sencillamente se lo pasan a la Secretaría de Obras o a la Secretaría de Planeación y de pronto por el volumen de proyectos que tienen ellos el seguimiento no es tan efectivo, en cambio el FOVIS es una entidad dedicada solamente a esa dependencia, es una entidad especializada en vivienda".

Como se puede apreciar, el Programa previó la participación de un muy variado grupo de entidades oferentes, con objetivos misionales distintos y diseños organizacionales diferentes, lo que ha impuesto a la ejecución del Programa en el periodo evaluado esfuerzos importantes de coordinación. Uno de los cambios más importantes en la regulación sobre entidades oferentes se observó en el periodo 2005-2010, cuando sólo se permitió a las alcaldías asumir esa labor (**Tabla**

17 e Ilustración 4): las OPVs, ONGs, gremios y demás entidades privadas perdieron la facultad jurídica de desempeñarse como entidad oferente y los departamentos se quedaron virtualmente sin funciones en el Programa VISR; solo cinco departamentos de los anteriormente llamados territorios nacionales fueron facultados para fungir como entidad oferente (**Tabla 17**).

Por otro lado, las entidades oferentes fueron expuestas a numerosos cambios normativos en el periodo de análisis que cambiaron de manera sustantiva y en periodos cortos su rol en el Programa VISR (**Ilustración 4**). En el periodo 2005-2010 se ordenó a las alcaldías contratar con terceros la ejecución, después que en años anteriores era su función asumir la ejecución de forma directa. El resultado final de esta inestabilidad es que la figura de entidades oferentes fue limitada significativamente en sus alcances a partir de 2012, reorientando hacia el Banco Agrario, a través de la nueva figura de *entidad operadora*, las tareas de ejecución[13].

Ilustración 4 – Entidades oferentes, promotores, y entidades ejecutoras según su función 2000-2012



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos

El continuo cambio de funciones otorgadas a las entidades oferentes refleja inestabilidad en el modelo institucional adoptado en materia de entidades facultadas como oferentes y la responsabilidad de ejecución, uno de los procesos más complejos y exigentes de la cadena de valor de este Programa.

[13] Es importante resaltar que la participación de los entes territoriales en los proyectos de VISR no se limita a la figura de entidades oferentes; éstos pueden participar en los proyectos a través de la cofinanciación voluntaria del SFVISR.

5. Promotores o gestores

El concepto de entidad promotora fue utilizado en la década con tres acepciones distintas. El Decreto 1133 de 2000 utiliza el término de entidad promotora y entidad oferente como sinónimos, prevaleciendo en la práctica la definición del último. Para contrarrestar el hecho de que en el periodo 2005-2010 las entidades oferentes sólo podían ser entidades territoriales, el Decreto 973 de 2005 crea la figura de *promotores o gestores* para permitir la participación de entidades privadas, OPVs, ONGs, organizaciones de carácter asociativo, solidario y comunitario, y otras entidades en el Programa VISR. Estas entidades son descritas como "colaboradoras de los hogares postulantes y de las entidades oferentes en todos los procesos que permiten acceder al subsidio de vivienda o a la ejecución de los proyectos, (…) con excepción de la presentación del proyecto ante la entidad otorgante". Esta figura no se vuelve a mencionar desde el Decreto 1160 de 2010 hasta el 2012 (**Ilustración 4**). En 2012 aparece la figura de entidad promotora, pero definida como aquella que maneja los programas de desarrollo rural de la Bolsa de Política Sectorial.

En todo el periodo de análisis se encontraron casos de colaboración entre entidades oferentes (la mayoría Alcaldías) con otras entidades (ONGs, Departamentos, etc.) durante: (i) la formulación de los proyectos, para aumentar la probabilidad de asignación; o (ii) durante la ejecución, para financiar la operación. Para el primer caso, por ejemplo, un entrevistado afirmó: "nos reunimos y planteamos la idea del proyecto, se comprometieron ellos (la Asociación) a gestionar los documentos, que se requerían por parte de los beneficiarios. Y nosotros a trabajar en el diseño del proyecto y presupuesto. La Alcaldía debía aportar los recursos y el secretario de Planeación generar los certificados; en cuanto a servicios públicos (ya que) es una zona de riesgo, en cuánto a la tenencia de los lotes, los papeles del caso". Para el segundo caso, otro entrevistado señaló, por ejemplo: "el compromiso con la Fundación era: nosotros prestar el transporte con las volquetas de acá, y ayudarles a llevar allá (los materiales) para que ellos pudieran ejecutar"; "para que el proyecto no se desbalanceara económicamente, con otra fundación (…) coloqué el director de obra, la trabajadora social, y la maquinaria dispuesta con los mismos beneficios que le acabo de nombrar".

6. Entidad Operadora/Gerencia Integral (a partir de 2012)

La eliminación de la función *ejecución de los proyectos de VISR* de la entidad oferente, introducida por el Decreto 900 de 2012, implicó la creación de una entidad operadora, contratada por la entidad otorgante (**Ilustración 4**).

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". Pueden ser entidades operadoras o gerencias integrales: todas las personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro,

constituidas como gremios del sector agropecuario, agroindustrial o de desarrollo rural; personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan en su objeto social gestionar o promover la ejecución de proyectos de VISR o proyectos públicos, constituidas debidamente con mínimo tres años de anterioridad; entidades sin ánimo de lucro de Derecho Público y las Cajas de Compensación Familiar. Pueden conformar uniones temporales o consorcios. La gerencia integral no puede tener a la vez el carácter de entidad oferente y entidad operadora (Reglamento Operativo 2012). Las gerencias integrales, reemplazan en el rol de coordinación de la ejecución, a las entidades oferentes y absorben la función de interventoría, descrita más adelante en esta sección. Según algunos entrevistados, la capacidad institucional de las gerencias sería de un orden de magnitud de 500 casas aproximadamente.

Este modelo fue piloteado desde 2011 en el Programa VISR con ocasión del SFVISR para la atención de población afectada por desastres, para ser adoptado formalmente en 2012. Este modelo reproduce las lecciones organizativas aprendidas en el proceso de reconstrucción de Armenia de 1999, a cargo del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC). De acuerdo a una evaluación del FOREC realizada por la Red de Universidades (Universidad de los Andes – CIDER, Universidad del Quindío, Universidad Tecnológica de Pereira, 2001), "el esfuerzo más importante del FOREC en dos años de intervención, se (centró) en el programa de vivienda que propendió por atender de manera rápida y directa a los damnificados por el sismo, a través de la reparación, reconstrucción o reubicación de sus viviendas". Algunos de las cifras provistas en el informe sugieren la obtención de resultados positivos; por ejemplo: "... el programa de vivienda presenta los avances más significativos del proceso de reconstrucción: 76.9% que equivale a 97.445 subsidios ejecutados..." .

Las gerencias integrales han sido asumidas por gremios y Cajas de Compensación, siguiendo los lineamientos del Banco Agrario. En opinión de los entrevistados, el modelo de gerencias integrales ha disminuido sustantivamente el problema de corrupción observado en años precedentes, como se describirá en el capítulo de Cadena de Valor. Con base en las apreciaciones de los distintos expertos y ex funcionarios entrevistados para esta evaluación, una de las razones que contribuye a esta disminución radica en que estas son organizaciones permanentes en el tiempo, tienen incentivos para cuidar su reputación con sus afiliados, y cuentan con positivas capacidades gerenciales. De hecho, los gremios han mostrado proyectos de vivienda exitosos desde varios años antes, como ocurrió, por ejemplo, con proyectos de Asocolflores y Fedecafé en distintas zonas del país.

Las gerencias integrales también han permitido en algunos casos, según los entrevistados locales, acompañar los proyectos con capacitaciones sobre el aprovechamiento productivo y social de los bienes: “apoyarlos con todo el tema de sus cultivos, dictarles charlas de técnicas, es el acompañamiento que se hace aparte de obviamente lo principal que es su mejoramiento de vivienda, el mejoramiento del nivel de vida.”

No obstante sus fortalezas, varios entrevistados plantean también cuatro inquietudes sobre el rol de estas entidades. La primera consiste en que se trata de organizaciones que "no están institucionalmente estructuradas para combatir la pobreza. Pueden ser buenos ejecutores, pero no debe pesar sobre ellos la responsabilidad de velar por la población ya que su principal interés es producir más en vez de lidiar con los problemas de los desposeídos". Una segunda inquietud radica en su escasa cobertura en la zona rural; se trataría de entidades que producen resultados, pero solo en aquellas zonas y para aquellas poblaciones donde hacen presencia, que serían una proporción limitada del total rural; en algunos departamentos de alta concentración de pobreza incluso no habría presencia de ningún gremio, por lo que el modelo no serviría en estas regiones. La tercera inquietud consiste en que estas entidades resuelven el problema de insuficiencia de instituciones rurales en el corto plazo, pero si los esfuerzos se concentran sólo en ella, se acentúa la falta de institucionalidad rural en el largo plazo, uno de los problemas estructurales de la zona rural del país. Finalmente, la cuarta inquietud consiste en que algunos gremios representarían los intereses no solo de los campesinos y productos del agro, sino a miembros que participan en ellos en tanto son parte de la cadena de valor productiva, pero no responden a los intereses de los más vulnerables.

Lo cierto es que, aunque las observaciones antes mencionadas recogen el consenso de los entrevistados, también hay consenso en los mismos sobre la importante contribución que ha hecho este nuevo modelo para el uso transparente y eficaz de los recursos públicos.

7. Formulador y Constructor / Entidad Ejecutora (a partir de 2012)

El formulador de proyectos de VISR y el constructor de las obras correspondientes dependen, de una u otra forma, de las entidades oferentes (entidades operadoras desde 2012). Estos son actores que no tienen funciones asignadas por las normas del Programa.

El constructor es el encargado de la entrega de materiales o la construcción o habilitación *in situ* de la solución de vivienda. Hasta 2012, el constructor era contratado por la entidad oferente y podía ser una persona natural o una persona jurídica. A partir de 2012, se hizo obligatoria la contratación de una persona jurídica como constructor. A ésta se le denomina entidad ejecutora y es "contratada por la entidad operadora para que ejecute las obras de acuerdo con las condiciones técnicas, financieras y operativas que determine la entidad otorgante del SFVISR" (Art. 2, Decreto 900 de 2012) (**Ilustración 4**). En la mayoría de los casos, el constructor consiste en un maestro de obra que desarrolla la solución de vivienda con mano de obra no calificada, provista por personas contratadas para la labor, y en algunos casos por beneficiarios que apoyan el proceso constructivo. En el Capítulo de Cadena de Valor se explica este proceso en detalle, sus aciertos y dificultades.

Por otra parte, el formulador es la persona o entidad responsable de consolidar la propuesta de proyecto de vivienda para postular a los beneficiarios al SFVISR. El formulador puede ser la misma entidad oferente o una persona que apoya a la entidad oferente para llevar a cabo esta función.

Según algunos entrevistado, las alcaldías, como entidades oferentes, no dispondrían de suficientes profesionales con los perfiles necesarios para la formulación de los proyectos: "ocurre con mucha frecuencia que no tenemos (…) suficiente personal en las oficinas de Planeación para la formulación de proyectos. (…) (solo contamos con) el Secretario de Planeación, (su) secretaria, y un técnico en proyectos, pare de contar. Entonces se necesita personal idóneo, capacitado, profesional, para el tema de la formulación de proyectos, y no solamente en el tema de proyectos de vivienda, en todos los sectores hay deficiencia en los municipios de personal para la formulación de proyectos".

En efecto, según el trabajo cualitativo realizado para esta evaluación, las entidades oferentes, especialmente las alcaldías, contratan a consultores externos que les ayudan preparando las propuestas de proyecto, cuando tienen los recursos para hacerlo. Varios constructores entrevistados manifestaron haber participado en la formulación del proyecto. Los constructores fueron convocados por la alcaldía para "establecer los lineamientos de las viviendas que se presentarán en la propuesta". Las alcaldías entrevistadas señalaron, en algunos casos, haber tenido también que contratar a topógrafos para revisar las condiciones de los terrenos y realizar la planimetría: "se contrata a un topógrafo para hacer todo lo que tiene que ver con la topografía. Usted sabe que era para mejorar la situación causada por el invierno, entonces tenía que tener muy en cuenta el terreno donde se iba a construir".

Algunos entrevistados de nivel nacional señalaron que, en algunos casos, la relación entre alcalde, formulador o constructor permitía que los segundos entregaran recursos al primero, con cargo a los dineros del proyecto.

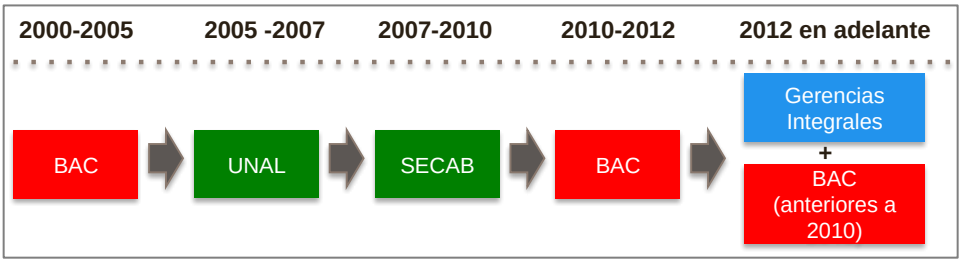
De acuerdo al trabajo cualitativo realizado, este conflicto de intereses se mitigó al crear las entidades operadoras, responsables de la formulación del proyecto, y contratantes directas de los constructores. Aunque ahora las alcaldías no realizan los contratos de forma directa, si pueden poner condiciones a las entidades operadoras para la emisión de varios certificados y permisos requeridos por el Banco Agrario para la postulación de hogares.

8. Interventor

El Programa empleó durante el periodo evaluado tres (3) tipos de interventoría de proyectos. El primer tipo de interventoría fue ejecutado por personas naturales, contratadas por el Banco Agrario. Este modelo se trabajó hasta el 2005 y luego se retomó en el año 2010, y que continúa operando a la fecha de este informe, exclusivamente para realizar el seguimiento a proyectos de vigencias anteriores al 2010. Un segundo tipo de interventoría, aplicado durante el periodo 2005-2010, corresponde a un proceso de tercerización, a través de contratos de personas jurídicas por parte del Banco Agrario (Decreto 973 de 2005). Este ejercicio comenzó, con la contratación de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y luego con la Secretaría del Convenio Andrés Bello (SECAB). Y finalmente, un tercer tipo de interventoría, también de tercerización, pero ya no por el

Banco Agrario sino por las Gerencias Integrales, a partir de 2012 (Decreto 900 de 2012). Como puede apreciarse en la **Ilustración 5**, se realizaron cinco (5) cambios de modelo utilizando estos tres (3) tipos de interventoría, en un plazo de doce (12) años; esto es, un cambio de modelo cada dos años y medio. Para el caso particular del modelo de interventoría adoptado en 2012, es importante resaltar que conviven dos tipos de interventoría: el tercer tipo, basado en la tercerización de la interventoría a través de gerencias integrales, para proyectos adjudicados desde el 2012 en adelante; y el primer tipo basado en la contratación de personas naturales por parte del Banco Agrario para proyectos sin terminar anterior al 2010.

Ilustración 5 – Responsables de la Interventoría del Programa VISR 2000-2012



Fuente: G | Exponencial – Ipsos

Cada proyecto debe contar con un interventor, cuyo perfil y funciones están definidos por las normas. Según la Ley 400 de 1997 (Art. 4), el interventor de los proyectos debe ser "un profesional, ingeniero civil, arquitecto o constructor en arquitectura e ingeniería, que representa al propietario durante la construcción de la edificación". Con respecto a las funciones dentro del Programa VISR, hasta 2003, los interventores tenían la función de asesorar y fiscalizar al Comité Operativo del Proyecto, el cual se describe a continuación. A partir de 2005, el interventor debe ejercer funciones de "asesoría y verificación de la correcta ejecución del proyecto en los aspectos técnicos, administrativos, económicos y financieros" (Art. 39, Decreto 973 de 2005).

En la práctica, según los entrevistados, el perfil de los interventores contratados del Programa VISR es de arquitectos e ingenieros con una experiencia profesional que oscila entre dos y cuatro años. Las profesiones señaladas son afines a la interventoría técnica, esto es interventoría de obra, más no necesariamente afines a la interventoría en aspectos administrativos, económicos y financieros, exigidos por la norma. Luego, en materia de profesiones de los interventores, ese perfil sería insuficiente. Con respecto al tiempo de experiencia, un entrevistado con alto nivel de responsabilidad sobre temas de interventoría en el Programa, consideró insuficiente una experiencia menor a cuatro años para adelantar la labor apropiadamente.

A costos del 2013, según una entrevista en el Banco Agrario, un interventor con cuatro de años de experiencia tienen un costo de $6.6 millones al mes, compuestos por $4 millones de honorarios y $2.6 millones de viáticos para visitar entre seis y ocho proyectos al mes. A manera de comparación, el Observatorio Laboral del Ministerio de Educación reportó para 2012, un ingreso promedio para ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines de $2.5 millones para profesionales

con formación universitaria y de $4.3 millones para profesionales con nivel de maestría. Lo que sugiere en principio que los interventores del Programa VISR que reciban un salario de $4 millones estarían por encima del promedio nacional. Es de resaltar, sin embargo, que los datos del Observatorio no discriminan su información por tipo de contrato de trabajo, años de experiencia ni por el lugar de trabajo; además, los interventores del Programa VISR proveen sus servicios en distintas veredas y municipios, con frecuencia de difícil acceso.

Una dificultad señalada por los entrevistados es la definición del contrato apropiado para vincular a los interventores. Por un lado, los contratos a término indefinido o similares, que no están vinculados a productos, generan incentivos perversos para que los interventores no monitoreen los tiempos de las obras adecuadamente, en tanto la prolongación de las mismas se traduce en mayores ingresos para ellos como interventores. Por otro lado, los interventores vinculados por proyecto, quedan expuestos a asumir el riesgo de aumento de costos por prolongaciones en el tiempo de las obras que ellos no controlan, por la falta de información sobre las condiciones de acceso a las viviendas que deben ser supervisadas y finalmente, por condiciones climáticas variables. Dada esta distribución del riesgo, los interventores (bien sean personas naturales o personas jurídicas) tienen incentivos a reducir el número de visitas de interventoría o a seleccionar las menos costosas.

Esta última dificultad habría sido una razón por la cual la contratación de las interventorías con la UNAL y la SECAB no habrían prosperado como se esperaba. Otra razón habría sido que estas entidades habrían dispuesto en su equipo interventor personas que debían desplazarse al campo desde la ciudad de Bogotá, con la consecuente presión de esta modalidad sobre los costos del proyecto. Uno de los argumentos por los cuales se habría optado contratar personal no local sería evitar posibles conflictos de intereses. No obstante, el argumento contrario es que el conocimiento local sirve para reducir problemas de riesgo por falta de información.

Otra dificultad consiste en la rotación del personal de interventoría. Según los entrevistados, las difíciles condiciones del trabajo (viajes constantes, hospedaje en casas de beneficiarios, problemas de salubridad en las viviendas, amenazas de grupos armados, entre otras), hacen que los interventores tengan una alta rotación. Esto afecta la continuidad del seguimiento. En palabras de un entrevistado: “cada vez que nos cambiaban un interventor, teníamos que arrancar de cero, volver a dar el paseo (y mostrarle) todas las cosas que el otro había mirado, ya (había) revisado y ya (había) recibido”.

Para el caso puntual del modelo implementado desde el 2012, conforme al cual las Gerencias Integrales contratan las interventorías, la información cualitativa obtenida para esta evaluación sugiere que los interventores podrían enfrentar el conflicto de pronunciarse sobre los proyectos contratados por las gerencias integrales, toda vez que éstas los contratan también a ellos. En palabras de un entrevistado: “Las gerencias integrales deberían ser o (…) constructor o (…) interventor porque se pierde objetividad (…) porque lo que esté en juego es (el) renombre. La

norma establece que el interventor debe ser una persona independiente." Por otra parte, los criterios de interventoría aplicados por cada gerencia integral podrían diferir en tanto no se dispone de un lineamiento estandarizado para esta tarea y cada gerencia integral contrata a los interventores siguiendo su propio protocolo.

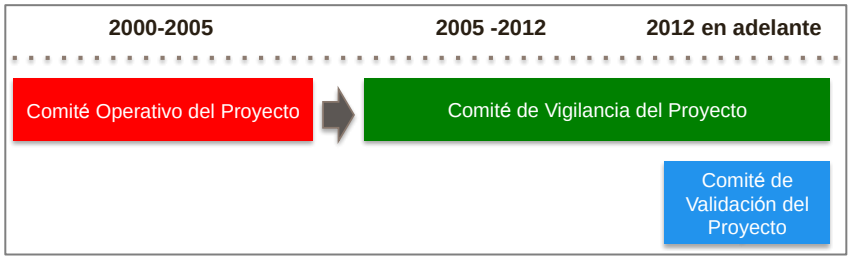
9. Comité Operativo del Proyecto (2000-2005)

El Comité Operativo de cada proyecto fue un arreglo institucional que operó en el periodo 2000-2005 (**Ilustración 6**) como la máxima instancia administradora y coordinadora de cada proyecto. Estaba conformado por un representante de la entidad oferente, un representante de los beneficiarios, el interventor y la entidad territorial, cuando ésta última no fuera la entidad oferente del proyecto. El representante de los beneficiarios se elegía por mayoría simple, a través de asamblea general del grupo postulante, con una asistencia mínima de 80% de los beneficiarios del subsidio y debía contar con la presencia del personero municipal o su delegado. Las decisiones del Comité se tomaban también por mayoría simple (Art. 26, Decreto 1133 de 2000).

Las funciones del Comité Operativo del Proyecto, según el Decreto 1133 de 2000 y el Decreto 1042 de 2005, eran las siguientes: (i) garantizar que el proyecto se realizara de acuerdo con las especificaciones técnicas, presupuestos y cronogramas previstos; (ii) justificar y sustentar ante la entidad otorgante sobre modificaciones técnicas o financieras del proyecto; (iii) aprobar los programas y organización del trabajo presentados por los ejecutores previa sustentación técnica del Interventor; (iv) autorizar los pagos y desembolsos originados en los contratos, convenios y órdenes de trabajo que se produjeran en el desarrollo del proyecto; y (v) evaluar y recomendar los trámites de compras y celebración de contratos necesarios para la ejecución del proyecto.

Una de las principales dificultades que se enfrentó en la práctica en estos comités, según un entrevistado, radicó en poner de acuerdo a los participantes en el manejo de los recursos del proyecto en la cuenta bancaria respectiva: "Eso no funcionó. Poner de acuerdo a los tres no permitió el desarrollo de los proyectos".

Ilustración 6 – Comités de Proyecto en el periodo 2000-2012



Fuente: G | Exponencial – Ipsos

10. Comité de Vigilancia del Proyecto (a partir de 2005)

El Comité Operativo del Proyecto es reemplazado, a partir de 2005, por el Comité de Vigilancia del Proyecto (**Ilustración 6**). Este Comité sustituye las funciones del Comité Operativo en materia de administración y coordinación del proyecto por la de veeduría de la ejecución del mismo. El Comité está conformado por dos representantes de los beneficiarios y el interventor. Según el Art. 37 del Decreto 973 de 2005, los beneficiarios del Comité deben ser elegidos por mayoría simple, a través de Asamblea General del grupo, siempre y cuando haya contado con una asistencia mínima del 80% de los beneficiarios (este porcentaje se redujo a 50% en el Decreto 900 de 2012).

Las funciones del Comité de Vigilancia del Proyecto desde el 2005 en adelante fueron las siguientes: (i) ser el veedor de la ejecución del proyecto, con el fin de asegurar que el SFVISR cumpla su finalidad; (ii) solicitar a la entidad oferente los informes de la gestión y rendición de cuentas que considere necesarios; (iii) presentar oportuna y justificadamente al Comité de Validación, solicitudes de modificación de las obras (a partir de 2012); y (iv) hacer conocer a la entidad otorgante (en el periodo 2005-2012) o el Comité de Validación (a partir de 2012) de manera oportuna, cualquier anomalía o reclamo en la ejecución del proyecto o cualquier otra situación que a su juicio pueda poner en riesgo los recursos o el cumplimiento de la finalidad del subsidio.

Las entrevistas realizadas a actores nacionales coinciden en señalar que los Comités de Vigilancia no habrían sido efectivos en su labor de veeduría, porque la comunidad no tiene las capacidades organizativas que requiere este tipo de actividad, ni tampoco tiene cómo sufragar los costos propios de la misma: “El Comité de Vigilancia no ha sido efectivo nunca (porque) el representante de los beneficiarios tiene que sufragar sus costos (no les damos recursos) o no puede ir. (Y) los beneficiarios no son muy ordenados”. Nótese que en el Comité de Vigilancia, a diferencia de su predecesor, el Comité Operativo, dejan de participar las entidades territoriales, y su labor se reduce, dejando de ser un órgano con funciones de interventoría y capacidad real de injerencia en la operación de los proyectos, a uno de sólo seguimiento. sin efectos prácticos. Coincidente con este cambio, en la sección de ejecución en la Cadena de Valor, se apreciará como este periodo vino acompañado de un aumento significativo en los proyectos con problemas.

Esta misma percepción la tienen los beneficiarios entrevistados quienes aseguran que aún sus representantes en el Comité de Vigilancia tienen dificultades comunicándose con los actores del proyecto. Según ellos, no se buscaría mejorar la comunicación con los beneficiarios porque sus intervenciones podrían ser problemáticas para el proyecto, atrasándolo o entorpeciéndolo durante la ejecución. No obstante, el trabajo cualitativo realizado para esta evaluación permitió identificar casos exitosos de involucramiento de los beneficiarios en los proyectos. Según éstos, la participación activa de los beneficiarios habría generado impactos positivos en los proyectos realizados.

11. Comité de Validación del Proyecto (a partir de 2012)

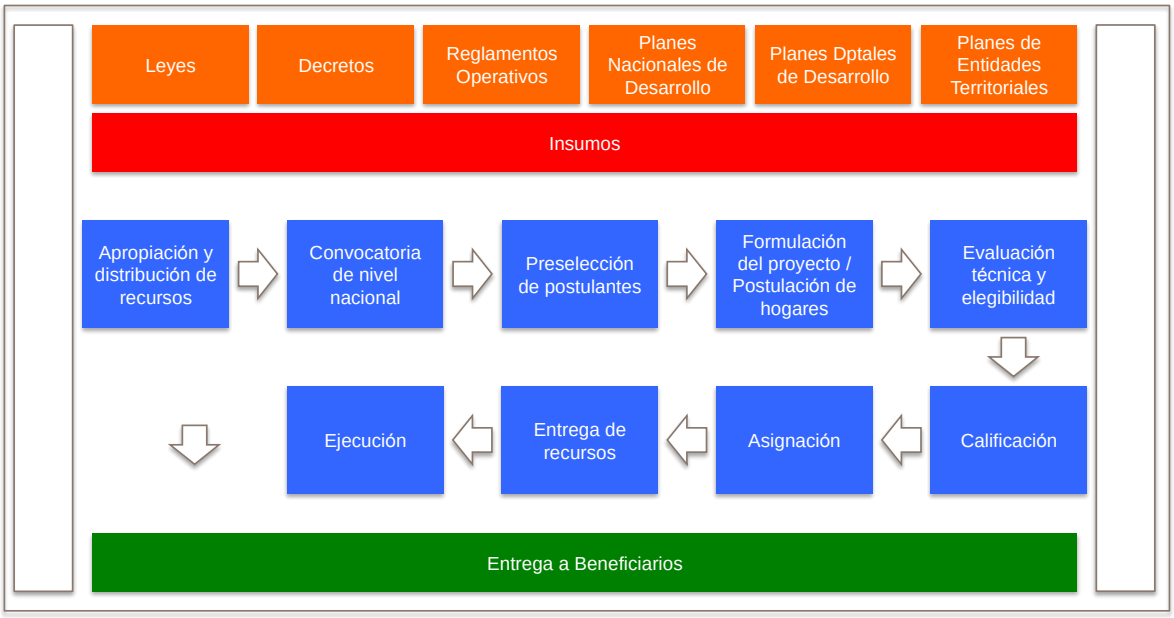
El Art. 36 del Decreto 900 de 2012 crea el Comité de Validación del Proyecto (**Ilustración 6**), que concurre con el Comité de Vigilancia antes mencionado. Este nuevo comité es presidido por la entidad otorgante y a él asisten la entidad operadora y la entidad oferente. Este Comité se debe reunir al menos una vez al mes para "validar, mediante acta y por votación, la sustentación del informe que sobre cada proyecto presente la interventoría, a efectos de continuar con el trámite técnico, financiero y administrativo que demanda la ejecución o terminación del respectivo proyecto de VISR. Así mismo, (es) responsable de aprobar las modificaciones técnicas, al igual que las renuncias, sustituciones o exclusiones de hogares a que hubiere lugar, así como los informes y el reporte de anomalías y reclamos".

A diferencia del Comité Operativo, al cual le hacía seguimiento la interventoría hasta 2005, ahora se invierten los papeles y el interventor debe rendir cuentas al Comité de Validación del proyecto.

D. Cadena de valor

En términos generales, la cadena de valor del Programa VISR está integrada por los siguientes eslabones: (i) Insumos; (ii) Procesos; (iii) Productos; y (iv) Resultados. Esta evaluación se concentra en los primeros cuatro (4) eslabones de la cadena de acuerdo a los alcances establecidos en el objeto contractual de esta evaluación (**Ilustración 7**). Los principales **insumos** del Programa VISR son las normas que definen sus objetivos y procesos, contenidos en leyes, decretos, reglamentos operativos y planes de desarrollo nacionales, departamentales y locales. Los insumos fueron descritos en las secciones anteriores. Los **procesos** están conformados por: la asignación de recursos; convocatoria de proyectos de nivel nacional; preselección de postulantes; formulación del proyecto o postulación de hogares; evaluación técnica y elegibilidad; calificación; asignación del subsidio; entrega de recursos; ejecución; y entrega. Esta sección se concentra en el análisis de los procesos teniendo en cuenta los lineamientos regulatorios y sus desarrollos en la práctica.

Ilustración 7 – Cadena de Valor del Programa VISR



Fuente: G | Exponencial – Ipsos

1. Apropiación y distribución de recursos

Esta sección se refiere al proceso de apropiación y distribución de recursos. Se analizan: (i) la apropiación de recursos del Programa VISR; (ii) la distribución de recursos entre Bolsa Departamental y Bolsa de Política Sectorial Rural; (iii) la distribución de recursos al interior de la Bolsa Departamental; (iv) la distribución de recursos al interior de la Bolsa de Política Sectorial; (v) la dinámica de la distribución de recursos de las dos bolsas; (vi) el subsidio promedio por hogar y las economías de escala; y (vii) las contrapartidas.

a. Apropiación de recursos

De acuerdo a la Ley 546 de 1999, corresponde al Gobierno Nacional asignar anualmente a la vivienda de interés social urbana y rural, la suma equivalente a un millón cuatro mil novecientos uno (1.004.901) SMMLV[14], que para el 2012 equivalen a $569 mil millones. Dispone la Ley que "la partida presupuestal que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recorte". Según la Ley 546 de 1999 (Art. 29) el 20% de los recursos apropiados para VIS en el país deben ser *destinados a programas de vivienda rural*, que para el 2012 equivalieron a $114 mil millones. La Ley 1114 de 2006 ratificó el piso presupuestal de 20% para VISR.

[14] De esta forma se cumple una disposición Constitucional prevista en el Art. 51 y el numeral 2 del Art. 359 de la Constitución Nacional.

En el periodo 2000-2012 el Programa VISR adjudicó subsidios por un total de $813 mil millones cuando conforme a la Ley se debió asignar $1 billón. Dicho de otro modo, en el periodo, los subsidios adjudicados para vivienda rural debían ser equivalentes al 20% del total que por Ley se debiera asignar al total de VIS en el país. En la práctica, los subsidios adjudicados en el periodo equivalen al 15% de ese monto. En términos generales, este porcentaje estuvo cercano al 20% anual, excepto en los años 2009-2010 donde se frenó de manera significativa el gasto en los subsidios rurales. El Gobierno habría frenado el gasto para enfrentar el aumento de los proyectos en problemas, vinculados con la corrupción (Ver Sección de Ejecución en este capítulo), según un entrevistado.

La diferencia entre los recursos previstos por Ley y los subsidios adjudicados podría explicarse en dos sentidos: (i) problemas de ejecución; o (ii) problemas de apropiación (**Tabla 18**)**.** Para esta evaluación no se logró disponer de las cifras oficiales que permitieran verificar estas hipótesis. No obstante, información cualitativa obtenida para este estudio señala que problemas de ejecución no serían el principal motivo.

Una fuente adicional de recursos fue creada mediante el Documento Conpes 3304 del 2004, por medio del cual el Gobierno autorizó a la Nación para contratar un empréstito externo con el BID hasta por US $30 millones con el fin de financiar parcialmente el Programa VISR durante los años 2005-2007. El préstamo se firmó en diciembre de 2004, por un valor de US$30 millones. El proyecto BID tuvo dos prórrogas y terminó finalmente en el año 2010. El MADR fue el ente responsable y coordinador de su ejecución. El Banco Agrario fue el administrador del préstamo. Una de las justificaciones para suscribir el préstamo era que las solicitudes de los hogares rurales sobrepasaban el nivel de cobertura de los recursos destinados al subsidio, pues las convocatorias realizadas durante las vigencias 2001 a 2004 mostraban que el nivel de atención no superaba el 15% de las familias postulantes.

Tabla 18 – Cumplimiento de la asignación de recursos a VISR ordenada por la Ley 546 de 1999 2000-2012 (Miles de pesos)[15]

Año	Recursos para VISR ordenados por la Ley	Recursos para VISR ordenados por Ley (20%)	Subsidios adjudicados VISR	% Adjudicado / Recursos VISR ordenados por la Ley	Déficit (-) superávit frente a la norma
2000	$ 261,374,750	$ 52,274,950	$ 46,600,000	18%	$ 5,674,950
2001	$ 287,401,686	$ 57,480,337	$ 51,700,000	18%	$ 5,780,337
2002	$ 310,514,409	$ 62,102,882	$ 40,200,000	13%	$ 21,902,882
2003	$ 333,627,132	$ 66,725,426	$ 36,300,000	11%	$ 30,425,426
2004	$ 359,754,558	$ 71,950,912	$ 67,500,000	19%	$ 4,450,912
2005	$ 383,369,732	$ 76,673,946	$ 63,000,000	16%	$ 13,673,946
2006	$ 409,999,608	$ 81,999,922	$ 69,400,000	17%	$ 12,599,922
2007	$ 435,825,564	$ 87,165,113	$ 75,100,000	17%	$ 12,065,113
2008	$ 463,761,812	$ 92,752,362	$ 66,600,000	14%	$ 26,152,362
2009	$ 499,335,307	$ 99,867,061	$ 10,300,000	2%	$ 89,567,061
2010	$ 517,524,015	$ 103,504,803	$ 54,800,000	11%	$ 48,704,803
2011	$ 538,224,976	$ 107,644,995	$ 132,900,000	25%	$ (25,255,005)
2012	$ 569,477,397	$ 113,895,479	$ 98,600,000	17%	$ 15,295,479
Total	**$ 5,370,190,944**	**$ 1,074,038,189**	**$ 813,000,000**	**15%**	**$ 261,038,189**

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en la Ley 546 de 1999 y en los registros administrativos del BAC

De anotar, aunque el déficit de vivienda rural es equivalente al 42% del total de déficit de vivienda en el país, la Ley dispone para VISR tan solo el 20% de los recursos de VIS. Según un entrevistado para esta evaluación, la razón por la cual el Gobierno Nacional asignaría menos recursos a VISR que a VISU es el mayor impacto político de la última. Otro entrevistado señaló que el desequilibrio en la asignación se debe a que la zona urbana tiene una institucionalidad más capaz de ejecutar recursos encabezada por un Ministerio del ramo, por comparación con una más débil institucionalidad en la zona rural. Como conclusión, la participación de VISR en el presupuesto de VIS total no solamente es limitada pese al tamaño del problema rural, sino que no se cumple.

b. Distribución de recursos entre Bolsa Departamental y Bolsa de Política Sectorial Rural

Desde su creación, el SFVISR estableció la distribución 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 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 creó formalmente la Bolsa de Recursos Departamental y la Bolsa de Recursos de Política Sectorial Rural. Esta última responde al objetivo de política de VISR relacionado con el apoyo a políticas y programas del Gobierno Nacional en las áreas rurales introducido ese mismo año.

Desde el año 2000 hasta el año 2005, la regulación vigente ordenó la distribución de recursos entre las dos bolsas otorgando a la Bolsa Departamental el 70% de los recursos y a la Bolsa de

[15] El monto de los subsidios adjudicados del año 2011 incluye recursos provistos por Colombia Humanitaria.

Política Sectorial Rural el 30% de los recursos. Estas bolsas se describen en las siguientes secciones. En 2005, el porcentaje de recursos asignados a la Bolsa Departamental se redujo en 10% y el porcentaje de recursos asignados a la Bolsa de Política Sectorial Rural se aumentó en forma proporcional (**Tabla 19**). En forma paralela, en el 2004 la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional priorizó la atención a población desplazada y posteriormente en 2008, el Decreto 4830 (Art. 1) ordenó la atención prioritaria e inmediata de personas en situaciones de calamidad pública, desastre o emergencia en materia de SFVISR, estableciendo que el MADR "podrá destinar hasta el ciento por ciento (100%) de los recursos disponibles para subsidios de vivienda de interés social rural, diferentes a los destinados a atender a la población en situación de desplazamiento". En otras palabras, estas disposiciones previeron que desde 2004 las dos bolsas podían unificarse para propósitos de atención a desplazados o afectados por calamidad pública, desastre o emergencia.

En la práctica, la distribución de recursos por bolsa establecida en las normas se ha distanciado de la distribución real de los subsidios adjudicados (**Tabla 19**). Hasta 2003, más del 80% de los recursos se adjudicaron en la Bolsa Departamental. A partir de ese año, la distribución se empezó a concentrar en la Bolsa de Política Sectorial, tanto así que a partir del 2008 más del 80% de recursos se adjudicaron en esta bolsa. En total, en el periodo 2000-2012 se asignó a la Bolsa Departamental el 43.7% de los recursos del Programa (equivalente a $355 mil millones) y a la Bolsa de Política Sectorial el 56.3% (equivalente a $458 mil millones). En los numerales *c*, *d* y *e* a continuación se explican los motivos que explican estas brechas.

Tabla 19 – Comparación de recursos ordenados por norma vs. recursos adjudicados, por bolsa presupuestal en el periodo 2000-2012

Año	Bolsa Departamental		Bolsa de Política Sectorial	
	Decretos VISR*	Real	Decretos VISR*	Real
2000	70%	95.2%	30%	4.8%
2001	70%	96.4%	30%	3.6%
2002	70%	96.4%	30%	3.6%
2003	70%	83.5%	30%	16.5%
2004	70%	50.2%	30%	49.8%
2005	70%	38.9%	30%	61.1%
2006	60%	45.6%	40%	54.4%
2007	60%	29.9%	40%	70.1%
2008	60%	13.3%	40%	86.7%
2009	60%	0.0%	40%	100.0%
2010	60%	13.6%	40%	86.4%
2011	60%	0.0%	40%	100.0%
2012	60%	64.2%	40%	35.8%
Total	**65%**	**43.7%**	**35%**	**56.3%**

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en Decretos 568 de 2000, 1042 de 2003, 973 de 2005 y 1160 de 2010 y registros administrativos del Banco Agrario (2013), sumando a Bolsa de Política Sectorial las bolsas del Desplazados y Ola Invernal.

c. Distribución de recursos al interior de la Bolsa Departamental

Como se mencionó anteriormente, el objeto de política de la Bolsa Departamental es 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. A diferencia de la Bolsa de Política Sectorial, la Departamental tiene una naturaleza más descentralizada. Para el efecto calculan coeficientes de asignación departamental con base en el Índice de Población en Pobreza Relativa que pondera criterios de hacinamiento habitacional, calidad de la vivienda y cantidad de población de los departamentos.

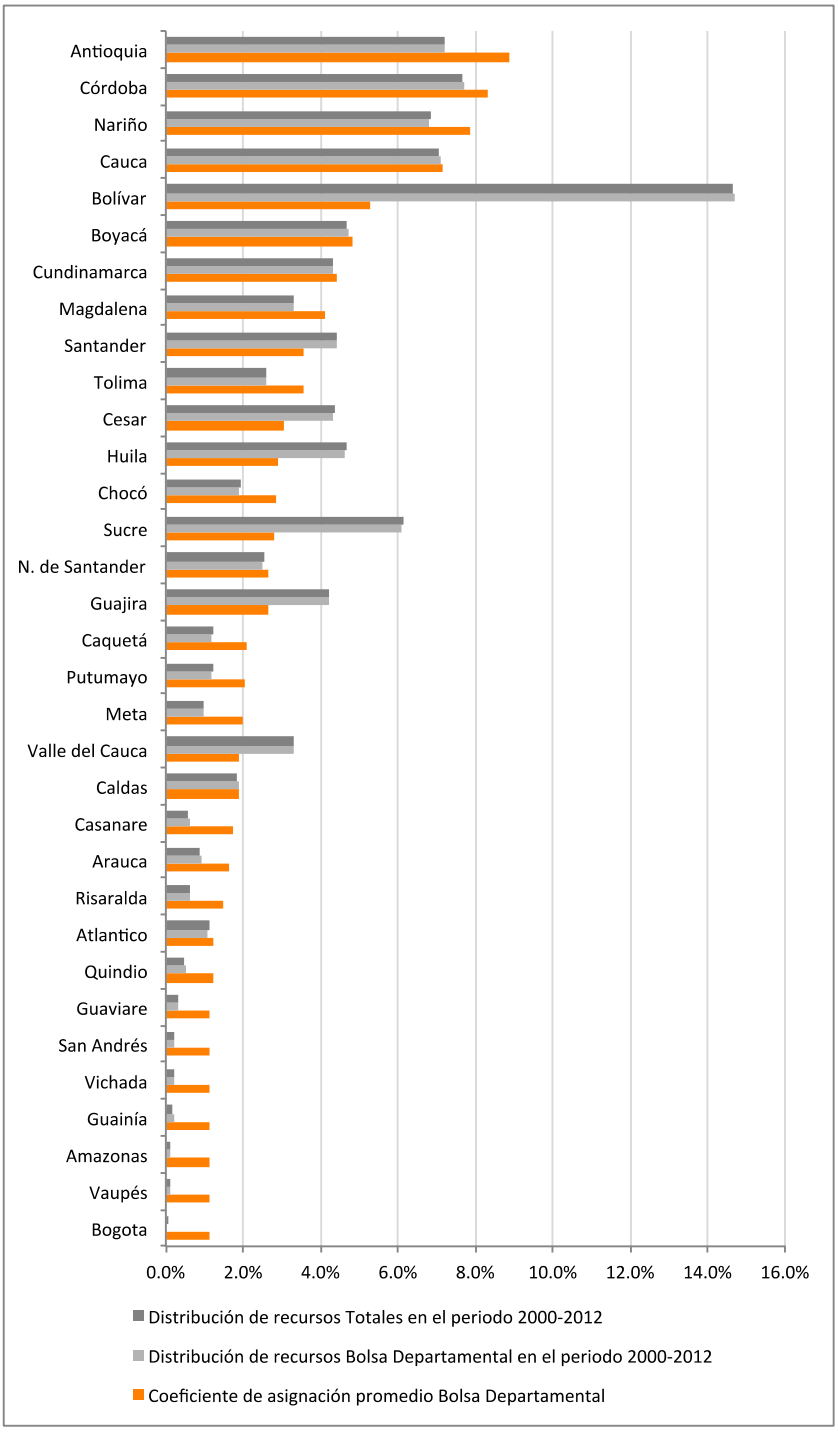
Para el periodo 2000-2010, este índice se calculó agregando el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para vivienda (elaborado y certificado por el DANE) y el Índice de Ruralidad (IR) del departamento (proporción de población rural en el departamento, frente a la población total del mismo) (Decreto 568 de 2000, Decreto 1042 de 2003 y Decreto 973 de 2005.

El Decreto 1160 de 2010 (Art. 25) modificó la metodología de cálculo del coeficiente departamental, computándolo ahora con base en el Déficit de Vivienda Rural (DVR) y las Necesidades Básicas Insatisfechas Rurales.

En la **Gráfica 5** se observan la comparación entre la focalización departamental *ordenada en los decretos* (basada en el coeficiente antes descrito) versus la focalización *efectivamente realizada* en cada departamento (basada en la proporción de recursos de la *Bolsa Departamental* que les fue asignados en el periodo), versus la focalización departamental del Programa VISR (basada en la proporción de recursos totales que les fue asignados, incluyendo Bolsa Departamental y Bolsa de Política Sectorial). Los coeficientes de la gráfica son el promedio de cada departamento en el periodo 2000-2012; se presenta el promedio en tanto los coeficientes son relativamente estables tiempo.

Los diez (10) departamentos a los que se asignó en promedio el 58.5% de los recursos de la Bolsa Departamental durante el periodo 2000-2012 fueron Antioquia, Córdoba, Nariño, Cauca, Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima. Esta distribución coincide con la de los recursos totales del Programa VISR. De resaltar, los recursos asignados al Departamento de Bolívar fueron tres veces los que le correspondían en el periodo, de igual manera, los recursos asignados al Departamento de Sucre fueron dos veces los que le correspondían en el periodo (**Gráfica 5**). Estos dos departamentos fueron severamente afectados por las inundaciones de La Mojana y áreas circunvecinas en la segunda mitad del periodo de análisis.

Gráfica 5 – Coeficientes de distribución departamental promedio decretados vs. real Departamental y real Total 2000 - 2012



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos. Coeficientes de asignación promedio con base en Decretos 568 de 2000, 1042 de 2003, 973 de 2005 y Resoluciones 120 de 2010 y 168 de 2012. Distribución de recursos con base en registros suministrados por el Banco Agrario (2013).

d. Distribución de recursos al interior de la Bolsa de Política Sectorial Rural

Como se explicó anteriormente, el objeto de política de la Bolsa de Política Sectorial es atender las prioridades de la Política Sectorial Rural dirigida a la atención de familias vinculadas con proyectos de política sectorial rural del Gobierno Nacional. A diferencia de la Bolsa Departamental, la de Política Sectorial tiene una naturaleza más centralizada.

En 2003, se definieron como proyectos prioritarios para la Bolsa de Recursos de Política Sectorial Rural el Programa Nacional de Desarrollo Forestal para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, los programas regionales de desarrollo y los laboratorios de paz, los proyectos de prevención y atención al desplazamiento forzado, los proyectos de restablecimiento de la población, y los programas asociados al transporte fluvial y por carretera.

El Decreto 4427 de 2005 (Art.3) planteó una nueva priorización de proyectos, que se afianzó posteriormente con el Decreto 1160 de 2010, compuesta por los siguientes programas:

- *Población declarada en situación de desastre natural, situación de Calamidad Pública o emergencias*. Este programa está dirigido a atender la población rural afectada por desastres naturales o con viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable. Los proyectos deben ser certificados por los Coordinadores Regionales de los Comités de Prevención y Atención de Desastres.

- *Atención de población en situación de desplazamiento,* incluida en el Registro Único de Población Desplazada, y cuyos proyectos deben ser certificados por el Director de la Red de Solidaridad Social. Este programa requiere la definición de porcentajes de recursos especiales por parte de la Comisión Intersectorial.

- *Cadenas Productivas* certificadas por la Secretaría Técnica de la cadena productiva o núcleo regional, y validadas por el gremio correspondiente. La Dirección de Cadenas Productivas MADR debe emitir la respectiva certificación al Banco Agrario.

- *Desarrollo Rural* incluyendo i) los programas de inversión directa del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para apoyar procesos de desarrollo rural; ii) el programa de apoyo a Alianzas Productivas; iii) el Programa de Desarrollo de las Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales (antes Programa de Apoyo a la Microempresa Rural – Pademer)

- *Atención a hogares de reincorporados*, cuyos proyectos deben ser certificados por la Dirección del Programa de Reincorporación.

- *Manejo Ambiental* en lo correspondiente a los subprogramas de Posadas Turísticas y de vivienda para habitantes de zonas de amortiguación de parques naturales nacionales. Los proyectos deben ser certificados por la Dirección Territorial de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

A partir del Decreto 900 de 2012 (Art. 10), la Bolsa de Política Sectorial Rural se debe destinar a los hogares postulantes vinculados a los Programas de Desarrollo Rural y Programas Estratégicos de Atención Integral que defina el MADR.

La distribución de recursos al interior de la Bolsa de Recursos de Política Sectorial Rural se efectúa conforme a la demanda de recursos por parte de cada uno de los programas y a las prioridades del Gobierno Nacional, decididas en el Comité Intersectorial de VISR. En la **Tabla 20** se observa cómo el 84% de los recursos de la bolsa en el periodo se orientaron a desastres naturales, ola invernal y desplazados mientras sólo el 14% se orientó a propósitos de desarrollo rural y productivo. Estos datos reflejan las necesidades de financiación de vivienda generados por la crisis social de los desplazados (priorizada por la Sentencia T-025 de 2004) y la crisis ambiental de los desastres por inundaciones en la segunda mitad del periodo analizado.

Tabla 20 – Proporción de recursos del periodo 2000-2012, por programa de la Bolsa de Política Sectorial

Subprograma	%
Desastres naturales y Ola invernal	47.8%
Desplazados	36.4%
Cadenas productivas	11.1%
Desarrollo rural	3.2%
Manejo ambiental	1.5%
Atencion a hogares reincorporados	0.0%
Total	**100.0%**

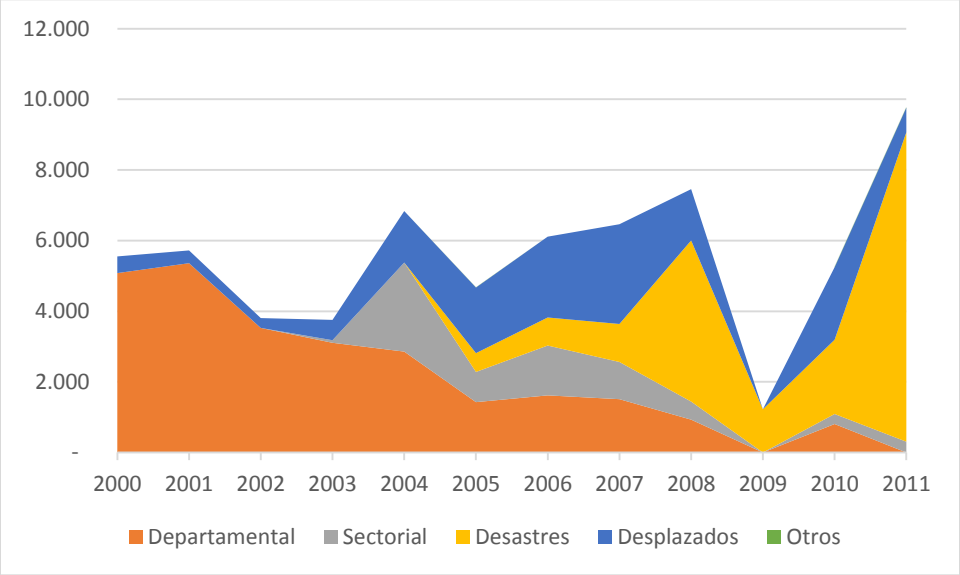
Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos con base en registros suministrados por el Banco Agrario (2013). Sumando las bolsas de Desplazados y Ola invernal

Esta distribución de recursos tiene dos características: (i) una muy amplia diversidad de objetivos a ser perseguidos con recursos escasos, al punto de que solo dos de esos objetivos consumieron la mayor parte de los recursos. En la práctica, son objetivos que compiten entre sí, y se priorizan de acuerdo a las coyunturas, dificultando comprometerse con metas de mediano plazo. Por supuesto, esto refleja la presión por responder de manera inmediata ante el estado inconstitucional de las cosas declarado por la Corte Constitucional frente a los desplazados, y a las urgencias propias de las inundaciones. (ii) Otra característica es que no es clara la relación entre éstos objetivos dentro de la Bolsa de Política Sectorial, y los objetivos superiores del Programa al cual pertenecen, que son la reducción del hacinamiento y del déficit de vivienda. Por ejemplo, cómo se reconcilian estos objetivos con los del subprograma de Posadas Turísticas y de vivienda para habitantes de zonas de amortiguación de parques naturales nacionales.

e. Dinámica de la distribución de recursos de las dos bolsas, en el tiempo

La distribución de los recursos entre bolsas y programas al interior de la Bolsa de Política Sectorial ha cambiado en el tiempo (**Gráfica 6**). Los recursos pasan de ser entregados por medio de una distribución departamental en el periodo 2000-2003, asociada a los coeficientes de distribución departamental antes descritos, a ser distribuidos mayoritariamente a la Bolsa de Política Sectorial desde 2003, dentro de la cual hay una diversidad de programas. Hasta 2007, los desplazados tuvieron una asignación de recursos mayoritaria por comparación a los demás objetos de gasto, de la mano de lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004. Desde 2008, los recursos se orientan hacia la atención de desastres, dada la ocurrencia de graves inundaciones.

Gráfica 6 - Viviendas asignadas por programa, 2000-2011



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en registros suministrados por el Banco Agrario (2013)

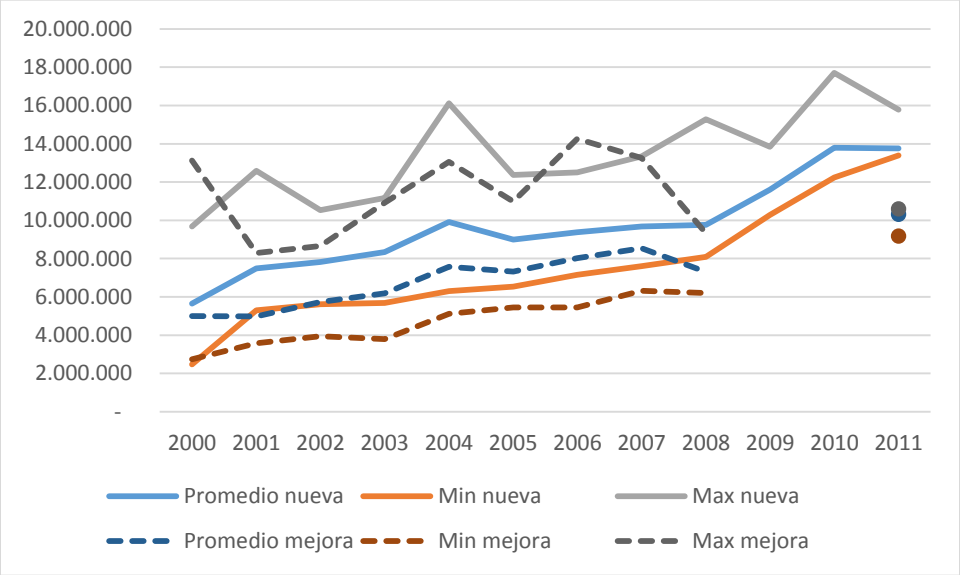
En la **Gráfica 6** se pueden identificar tres fases de evolución de los programas: la primera corresponde al periodo 2000-2003, que busca reducir el déficit de vivienda rural por medio de una distribución departamental; la segunda fase (2004- 2007) donde el programa se orienta a una multiplicidad de objetivos sociales, productivos y de atención de emergencias, aunque con un claro énfasis en la atención de desplazados; y la tercera fase (2008-2011), en donde el Programa se enfoca en la reconstrucción de viviendas nuevas de la población afectada por desastres naturales. En la **Gráfica 6** se muestra como en el 2009 la inversión se frena de manera significativa.

Como puede apreciase, en el periodo estudiado la asignación de recursos redefinió *de facto* los objetivos del Programa. Mientras que en los primeros años el Programa VISR le apuntó con su asignación de recursos al mejoramiento de oportunidades de la población rural e indígena, al final del periodo el Programa le apuntó a recuperar población afectada por crisis sociales y ambientales.

f. Subsidio promedio por hogar y economías de escala

En el periodo 2000-2012, el Programa VISR otorgó en promedio subsidios de construcción de vivienda nueva por un valor igual a $7,4 millones por hogar y subsidios de mejoramiento y saneamiento básico por un valor igual a $4,8 millones por hogar. El valor del subsidio en términos reales aumentó en el tiempo (**Gráfica 7**). Para el caso de vivienda nueva, el valor del subsidio virtualmente se duplicó mientras que el de mejoramiento de vivienda se incrementó en una tercera parte. Este aumento en el periodo de análisis tuvo un ritmo relativamente estable, aunque mayor que el del IPC. La dispersión de los proyectos fue muy amplia; ésta fue de más de $5 millones en promedio entre los más costosos y los más económicos. Sin embargo, esta brecha tendió a cerrarse a partir del año 2008.

Gráfica 7 - Promedio de recursos financieros por hogar (millones de pesos, base 2012)



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013). Se utilizó el IPC de vivienda del Banco de la República.

Llama la atención que los montos promedio de recursos para proyectos de vivienda nueva y de mejoramiento fueran tan cercanos **(Gráfica 7)**: los proyectos de mejoramiento solo costaron un 22% menos que los de vivienda nueva; en algunos años esa diferencia se redujo a un 11%; en el año 2000 y 2005, incluso, los proyectos de mejoramiento tuvieron un costo mayor a los proyectos de vivienda nueva. Si bien algunos entrevistados manifestaron que en algunos casos las casas se encontraban en condiciones tan precarias que era mejor reconstruirlas que mejorarlas, no es razonable ejecutar proyectos de mejoramiento cuyos costos sean superiores a los de una vivienda nueva. En todo caso, los recursos destinados por el Programa VISR para mejoramiento fueron más que suficientes, de conformidad con lo anterior.

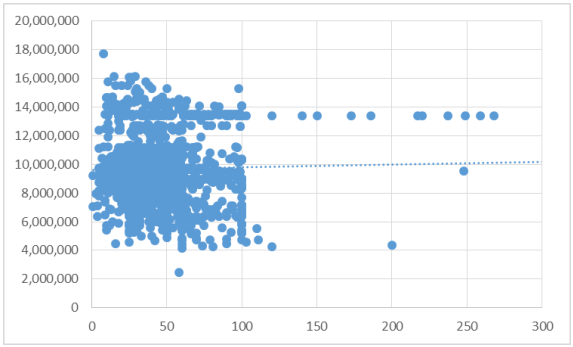
Por otra parte, no se identifican diferencias claras entre los valores promedio de subsidios de vivienda según los diferentes programas: si bien un valor promedio estable entre programas es razonable para vivienda nueva, se esperaría que la naturaleza de los *mejoramientos* fuera diferente para población desplazada y para población que ha sido afectada por desastres naturales.

Por otra parte, según algunos entrevistados, los subsidios entregados por hogar para vivienda rural fueron menores que los suministrados por hogar para vivienda urbana.

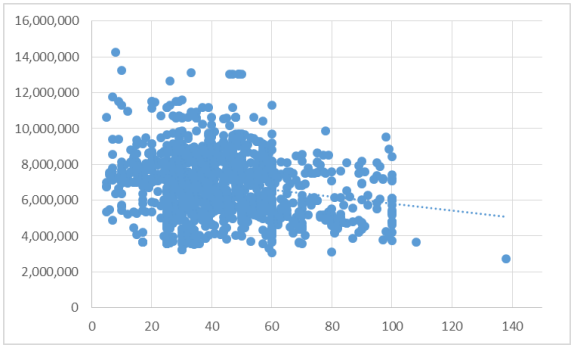
Una hipótesis muy importante frente a los subsidios de vivienda es si existen economías de escala en los proyectos. Este fenómeno justificaría llevar a cabo proyectos con mayor número de viviendas y en cierta forma respaldaría la decisión de migrar hacia un esquema de entidades operadoras (o gerencias integrales). La **Gráfica 8** muestra la dispersión de los subsidios de mejoramiento y de vivienda nueva.

Gráfica 8 - Subsidios por tamaño de vivienda

Vivienda nueva



Mejoramiento



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013). Se utilizó el IPC de vivienda del Banco de la República.

Como se puede observar, los proyectos de vivienda nueva no presentaron economías de escala mientras que los de mejoramiento sí. En promedio, cada vivienda adicional en un proyecto de mejoramiento redujo en $20.000 el costo promedio de todas las viviendas. Esto implica que la política de limitar el tamaño de los proyectos a 60 o 100 viviendas (explicada en detalle en la sección de convocatoria), fue una política que redujo la eficiencia del Programa al no aprovechar las economías de escala para los proyectos de mejoramiento, durante todo el periodo de análisis.

g. Contrapartidas

El apalancamiento de recursos es muy importante en términos de la eficiencia de un programa, pues permite multiplicar los recursos disponibles y atender una población mayor que la que se podría atender solamente mediante los recursos propios disponibles.

Los aportes de las entidades oferentes y hogares beneficiarios hacen parte de la estructura de financiamiento del Programa VISR, complementando el subsidio otorgado por parte del Gobierno Nacional (**Tabla 21**). Hasta 2003, la estructura financiera del Programa estaba basada en un 80% por recursos del Gobierno Nacional, al menos 10% de aportes de contrapartida de las entidades oferentes y, al menos 10% de aportes de los hogares beneficiarios. El Decreto 1042 de 2003 modificó esta estructura, recortando un 10% de recursos que debía aportar el Gobierno y aumentando en 10% al valor mínimo de la contrapartida de las entidades oferentes. La nueva estructura, que permanece vigente, está conformada, entonces, por el subsidio que otorga el Gobierno Nacional en un 70%, más aportes de un 20% de las entidades oferentes , más aportes de un 10% de los hogares beneficiarios. El Decreto 900 de 2012 añade como excepción a esta estructura, los programas estratégicos del MADR y los programas de atención a población desplazada, a los cuales se pueden asignar subsidios por el 100% del valor de la solución.

Con respecto a la contrapartida de las entidades oferentes, las normas fueron definiéndola con detalle a lo largo de la década, limitando progresivamente su flexibilidad inicial (**Tabla 21**). En 2003, el Decreto 1042 ordenó a las entidades oferentes distribuir el 20% de sus aportes entre costos indirectos (10%), y dinero y materiales (10%). El Decreto 973 de 2005, por su parte, ordenó distribuir el 10% de costos indirectos entre estudios de pre-inversión del proyecto (1%), dirección de obra (6%), gestión ambiental y organización comunitaria (2%), y pólizas y títulos (1%). El mismo Decreto estableció también que el 10% de aportes restantes por parte de las entidades oferentes debían realizarse *exclusivamente* en dinero.

El soporte requerido a principios del 2005 para acreditar la contrapartida *en dinero* consistía solamente en Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP). El Decreto 4427 de ese mismo año modificó esta disposición, exigiendo acreditar la mitad de los recursos con encargos fiduciarios. El Decreto 1160 de 2010 eliminó estos soportes y en cambio ordenó la consignación de la totalidad de recursos en una cuenta del Banco Agrario. Estos requerimientos no se le hicieron a los Cabildos Gobernadores de Resguardos Indígenas (Decretos 4427 de 2005 y 1160 2010). Cabe anotar que son considerados aportes de las entidades oferentes las donaciones en dinero o especie que apropien de sus propios recursos o gestionen con terceros. Desde 2005, los departamentos pueden contribuir con la financiación del Programa VISR, mediante aportes en dinero. Esfuerzos recientes están dirigidos a vincular más activamente a los departamentos.

Los aportes de los hogares beneficiarios, por su parte, podían ser en dinero, especie (materiales de construcción) o trabajo (mano de obra no calificada) hasta 2005. El Decreto 4427 de 2005 modificó esta disposición restringiendo los aportes de los beneficiarios a trabajo.

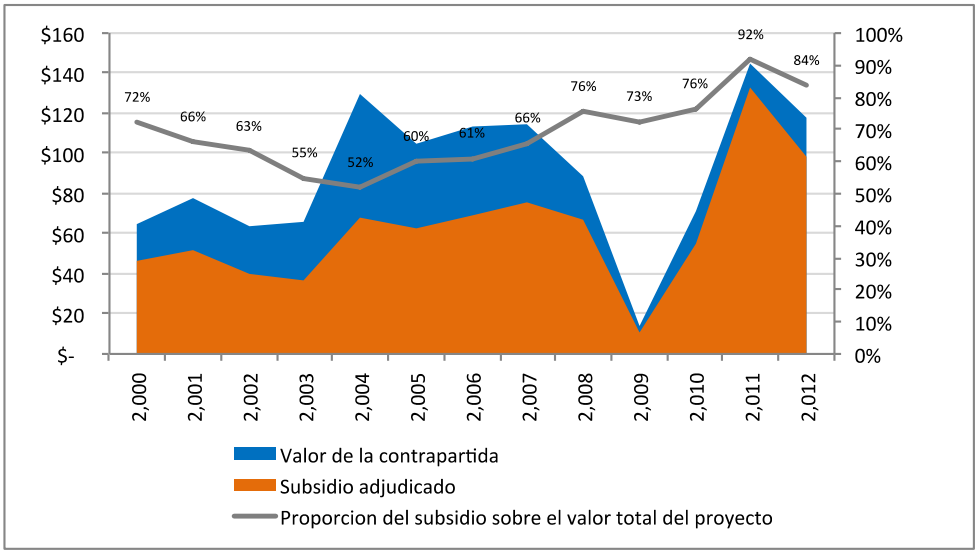
Tabla 21 – Estructura de financiamiento del SFVISR en el periodo 2000-2012

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 4427 de 2005	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Hogares beneficiarios	Contrapartida de mínimo el 10% del costo total de la solución, en dinero, especie o trabajo.	Contrapartida de mínimo el 10% del costo total de la solución, en dinero, especie o trabajo.	Contrapartida de mínimo 10% del costo total de la solución, en dinero en efectivo, materiales de construcción o mano de obra no calificada.	Contrapartida de mínimo 10% del costo total de la solución, solo en mano de obra.	Contrapartida de 10% del costo total de la solución, solo en mano de obra.	NA
Entidades oferentes	Contrapartida no inferior al 10% del costo total del proyecto. Los aportes pueden ser en dinero, terrenos, materiales, transporte, gastos de preinversión (estudios y diseños), construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, aportes de personal técnico y/o profesional y gastos de administración y/o coordinación de los proyectos.	Contrapartida no inferior al 20% del costo total del proyecto, distribuida así: *Máximo 10% en costos indirectos. Los aportes pueden ser en estudios y diseños, dirección de obra, organización comunitaria, gestión ambiental y pólizas y títulos. *Mínimo 10% en dinero o en materiales.	Contrapartida no inferior al 20% del costo total del proyecto, distribuida así: *Máximo 10% en costos indirectos, distribuido: 1% en estudios de preinversión del proyecto (formulación, estudios y diseños arquitectónicos y gastos de hogares postulantes). 6% en dirección de obra. 2% en gestión ambiental y organización comunitaria. 1% en pólizas y títulos. *Mínimo 10% en dinero, respaldado por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) vigente y registro presupuestal del respectivo período.	Contrapartida no inferior al 20% del costo total del proyecto, distribuida así: *Máximo 10% en costos indirectos, distribuido: 1% en estudios de preinversión del proyecto (formulación, estudios y diseños arquitectónicos y los gastos de hogares postulantes). 6% en dirección de obra. 2% en gestión ambiental y organización comunitaria. 1% en pólizas y títulos. *Mínimo 10% en dinero. El 50% debe estar respaldado por un encargo fiduciario; el restante 50% debe estar respaldado por el CDP o certificado de disponibilidad de los recursos propuestos.	Contrapartida no inferior al 20% del costo total del proyecto, distribuida así: *Máximo 10% en costos indirectos, distribuido: 1% en estudios de preinversión del proyecto (formulación, estudios y diseños arquitectónicos y los gastos de hogares postulantes para efectos de postulación). 6% en dirección de obra. 2% en el diagnóstico y el trabajo social y ambiental del proyecto. 1% en pólizas y títulos. *Mínimo 10% en dinero, consignado en su totalidad en la oficina del Banco Agrario de Colombia local, en una cuenta corriente especial, a más tardar en la fecha de cierre de la convocatoria.	Contrapartida no inferior al 20% del costo total del proyecto, distribuida así: *Máximo 2% en especie, que pueden ser el diagnóstico, formulación y presentación del proyecto *Mínimo 18% en dinero, consignado en su totalidad en la oficina del Banco Agrario de Colombia local, en una cuenta corriente especial, dentro de los 20 días siguientes a la notificación de la comunicación.
Límite de la cuantía del subsidio	El subsidio no puede representar más del 80% del valor de la solución.	El subsidio no puede representar más del 70% del valor de la solución.	El subsidio no puede representar más del 70% del valor de la solución.	El subsidio no puede representar más del 70% del valor de la solución.	El subsidio no puede representar más del 70% del valor de la solución.	El subsidio no puede representar más del 80% del valor de la solución, salvo para programas estratégicos del MADR y para población desplazada, cuya cuantía puede alcanzar el 100% del costo de la vivienda.

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas referenciadas en la Tabla

El apalancamiento de recursos del Programa de VISR no ha sido menospreciable. En el periodo de análisis, la mayor parte del tiempo promediaba más del 30%, y en algunos casos más del 40% del total del proyecto, con algunos proyectos con cofinanciación de más del 50%, es decir, proyectos que se construían principalmente con recursos diferentes al subsidio (**Gráfica 9**). Las contrapartidas promedio por proyecto se observan en la **Gráfica 10**, incluyendo los valores máximo y mínimos en cada proyecto.

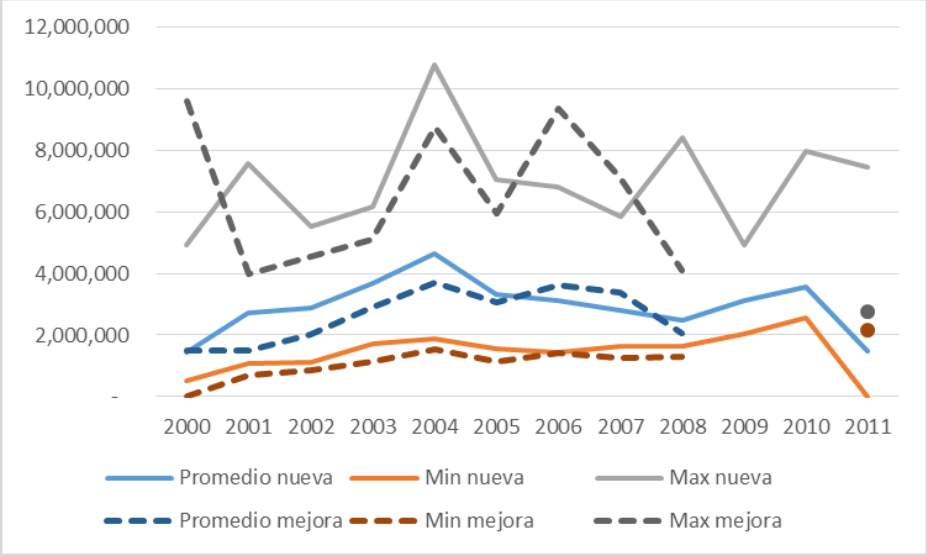
Gráfica 9 - Evolución del valor de los proyectos VISR, discriminando entre el valor del SFVISR y el valor de las contrapartidas en dinero



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013).

Al analizar el comportamiento de las contrapartidas aportadas a cada proyecto, es de resaltar que éstas no mantienen el mismo ritmo creciente de los subsidios de vivienda (**Gráfica 10**). Hasta el año 2004 tienen una tendencia creciente, luego en el año 2005 este caen y particularmente en el año 2011, cuando algunos proyectos se estructuran sin ningún tipo de contrapartida, bajo las excepciones descritas antes.

Gráfica 10 - Evolución de las contrapartidas en dinero para vivienda nueva y mejoramiento



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013).

La dinámica de cofinanciación varía entre los diferentes oferentes y tiene comportamientos distintos para vivienda nueva y mejoramiento. El promedio de cofinanciación de vivienda nueva fue del 31% mientras que el de mejoramiento fue del 39%. Es interesante ver las diferencias en el apalancamiento dado por los actores. Por ejemplo, en el caso de los gremios, éstos fueron quienes menos aportaron para vivienda nueva pero los que más aportaron para mejoramiento, respectivamente (22% y 51%). Los indígenas tienen un comportamiento inverso y son los que más aportaron para vivienda nueva y quienes menos aportaron para mejoramiento. Por otra parte, la cofinanciación fue casi la misma, sin importar el tipo de solución de vivienda (**Tabla 22**).

Tabla 22 - Porcentaje de contrapartida por tipo de solución y de oferente en el periodo 2000-2012

Vivienda nueva		Mejoramiento	
Unión Temporal	37%	Gremio	51%
Indígenas	36%	Gobernación	42%
Convenio	33%	Unión temporal	42%
Alcaldía	32%	Alcaldía	41%
Gobernación	31%	Privado – ONG	41%
Privado - ONG	25%	Convenio	37%
Gremio	22%	Indígenas	37%
Promedio	**31%**	**Promedio**	**39%**

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013).

Para algunos entrevistados, la cofinanciación o cierre financiero del proyecto representó una barrera al acceso de los municipios más pobres. Se argumenta con razón que los municipios más pobres no cuentan con recursos suficientes para ofrecer la contrapartida exigida. Además, como

se muestra en la **Gráfica 4** en el capítulo de Mapa de Actores, la mayoría de municipios no cuenta con el apoyo financiero de sus departamentos (la proporción de uniones temporales entre Alcaldías y departamentos es pequeña). Se argumenta también que plantear las mismas exigencias sin tener en cuenta las diferentes categorías municipales conduce a que los municipios más desarrollados capturen los recursos del Estado y éstos no lleguen a los más pobres de los pobres. En palabras de un entrevistado: "(la contrapartida) es mucha plata para esa categoría (de municipio) y el presupuesto es muy corto, no hay para eso. Esa cofinanciación significó dejar de hacer cualquier cantidad de intervenciones en otras cosas". El requisito de la contrapartida habría motivado a que oferentes que no cuentan con el dinero suficiente, recurran a mecanismos informales de financiación. Por ejemplo, un entrevistado de un Resguardo Indígena narró lo siguiente: "¿Una cofinanciaron de más de 100 millones de pesos? ¿De dónde? Entonces nos juntamos, (…) hablamos con un ingeniero amigo; él nos prestó una parte de la plata; él decía que le dieran el contrato de los materiales y él nos prestaba la plata para cumplir con el requisito (…) Y felizmente llegamos a la comunidad, bueno lo logramos entre todos y vamos hacerle".

Por otro lado, las contrapartidas pueden ser consideradas como un criterio de asignación de recursos. Si bien es válido no dar un trato igual a todos los municipios, considerando diferencias en sus capacidades técnicas y financieras, también es cierto que hay entidades con capacidad de aportar recursos ampliando así el número de beneficiarios, y que éste puede ser un instrumento efectivo de selección cuando se trata de escoger entre proyectos en entornos similares.

De acuerdo a la Encuesta de Beneficiarios VISR 2000-2011 realizada para esta evaluación, estadísticamente representativa del conjunto de beneficiarios de la década, la principal modalidad de contrapartida hecha por los beneficiarios al proyecto fue el trabajo en la obra por parte de algún miembro del hogar (57%). Las demás contrapartidas estuvieron orientadas a suministrar alimentos, dinero y hospedaje a los maestros y trabajadores de la construcción. Cuando los aportes de los beneficiarios se hicieron en dinero, éstos se orientaron mayoritariamente al pago de maestros y trabajadores de la construcción. Como se aprecia en la **Tabla 23**, estos resultados son estadísticamente robustos.

Tabla 23 - Contrapartida beneficiarios

Recursos aportados	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Trabajo en la obra por parte de algún miembro del hogar	57.2	4.895
Alimentación para maestros y/o trabajadores de la obra	38.8	9.021
Pago de maestros y/o trabajadores para la obra	22.5	10.667
Materiales adicionales a los entregados para la obra	21.8	10.092
Dinero en efectivo	21.8	11.927
Hospedaje de maestros y/o trabajadores de la obra	11.1	13.514
No sabe	8.8	14.773
Otros aportes	1.5	20.000

*Las proporciones no suman 100 porque la pregunta es de selección múltiple

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011.

El trabajo cualitativo realizado para esta evaluación permitió identificar el transporte y descarga de los materiales como otra modalidad de aporte de los beneficiarios en especie, que además se haría en forma comunitaria. En palabras de un entrevistado: "la comunidad cuando llega un carro con bloque o algún tipo de material normalmente ellos tratan de hacer descargues comunitarios entonces ellos se unen todos y se ponen y descargan el camión. Normalmente uno compensa esa actividad con el ofrecimiento de las onces o una comida. Pero lo hacen más voluntariamente".

Al indagar sobre el origen de los recursos gastados en la obra de VISR por los beneficiarios, de las personas que tuvieron que aportar efectivo, la mayor parte de las personas (59%) manifestaron que utilizaron ahorros o dinero propio, el 15% pidió un préstamo a una familiar o amigo, el 9% recurrió a un banco o cooperativa, el 8% vendió bienes y propiedades y el 10% lo obtuvo de otras fuentes sin que estas formas de financiación sean únicas o excluyentes.

Así mismo, el aporte desde el punto de vista del beneficiario depende de sus características socio-económicas. Según el trabajo cualitativo realizado para esta evaluación, para algunas familias esfuerzos tales como aportar mano de obra o aportar dinero en efectivo pueden ser factibles, pero para otras, no. Por ejemplo, en municipios afectados por la violencia la población joven ha migrado; en estos municipios, la mayoría de los beneficiarios serían adultos mayores, mujeres, viudas o madres cabeza de hogar, a quienes se les dificulta proveer mano de obra para faenas de construcción. En otro caso, algunos beneficiarios solo pueden aportar mano de obra durante algunos días porque trabajan, y otras son amas de casa que no tienen familiares capaces de aportar trabajo. En algunos proyectos con beneficiarios que tenían este perfil sociodemográfico, se habrían registrado demoras en la ejecución de las obras.

Las modalidades de contrapartida de los beneficiarios, en la práctica, son complementarias entre sí. Algunos entrevistados afirman que los beneficiarios debían aportar su mano de obra en dinero, es decir, pagaban lo que en teoría costaría pagarles a ellos trabajar en la obra. En algunos casos si

el beneficiario solo podía aportar una parte del dinero, completaba el valor restante, trabajando: "O sea ellos tienen que aportar esa plata pero si ponen una persona pagan el 50%. Sí una personan está calificada para trabajar se le paga como un trabajador normal y se le descuenta el resto de lo que tiene que pagar".

Los entrevistados consideran que la obligatoriedad de la contrapartida de los beneficiarios es un acierto: "Cuando a uno le dan todo, uno no valora, eso es bueno que a la gente le cueste, que hagan un esfuercito, porque cuando Ud. aporta algo, a Ud. le duele, siempre, pero si a Ud. le dan todo, entonces no se esfuerza, eso ya lo hemos vivido, y eso la gente se relaja". En palabras de otro entrevistado: "(El aporte de los beneficiarios) es bueno porque le crea el compromiso a la persona de que no fue regalado, de que él como persona tuvo que aportar algo para tener esa vivienda, y entonces le va a crear un sentido de pertenencia".

Finalmente, las contrapartidas también habrían servido para financiar la corrupción. Según el trabajo cualitativo realizado, algunos beneficiarios manifestaron que les pidieron dinero que no vieron reflejado en el proyecto, luego de que se les hubiera exigido varias veces el aporte de sumas de dinero.

h. Estructura de costos

Los principales rubros que componen los costos de los proyectos de VISR son: (i) administración; (ii) interventoría; (iii) costos indirectos, relacionados con estudios de pre-inversión del proyecto, dirección de obra, trabajo social y ambiental y pólizas; y (iv) costos directos, relacionados con la mano de obra calificada y no calificada, el transporte y los materiales.

Los costos de administración están destinados a financiar las labores de dirección y administración del Programa VISR, adelantadas por el Banco Agrario. Desde el año 2000 hasta el año 2010, el monto estipulado para costos de administración fue equivalente al 8% del valor total de la solución de vivienda. A partir del Decreto 1160 de 2010, este valor aumentó a 9.5% para financiar la entidad evaluadora, contratada por el Banco Agrario. El costo real de administración no está disponible. Según los entrevistados, el Programa VISR no cuenta con un centro de costos autónomo en el Banco Agrario, lo cual impide calcular los costos reales de administración. Un entrevistado estimó, sin embargo, que éste valor podría estar alrededor de los $3.600 millones al año.

Los costos de interventoría fueron ejecutados directamente por la entidad otorgante a través de contratos con personas naturales o entidades, hasta 2012. A partir de este año, la contratación de las interventorías se trasladó a las entidades operadoras, como se describió en el capítulo de Mapa de Actores. El monto destinado a la interventoría fue igual a 8% durante el periodo 2000-2003 (Decreto 1133 de 2000); 5% durante el periodo 2005-2012 (Decreto 973 de 2005); y 10% a partir de 2012 (Decreto 900 de 2012). A partir de estos valores, se infiere que el modelo de interventoría

consistente en la contratación de la UNAL y el SECAB por parte del Banco Agrario, descrito en el Capítulo de Mapa de Actores, fue la más económica. De la misma manera, el modelo de interventoría actual, basado en la contratación a través de Gerencias Integrales sería el más costoso. Personas entrevistadas para la evaluación, sin embargo, establecieron que los costos de interventoría antes del 2012, no alcanzaron para financiar el seguimiento continuo a proyectos, debido a que muchos superaron los plazos máximos de ejecución. Esto provocó que se llevaran a cabo interventorías intermitentes, incapaces de identificar problemas a tiempo.

En cuanto a los costos indirectos, éstos fueron regulados con detalle a partir del Decreto 973 de 2005 y hasta el Decreto 1160 de 2010 (**Tabla 21**). Básicamente los costos indirectos, equivalentes al 10% del valor del proyecto, incluyeron: (i) costos de dirección de obra (6% en ese periodo); (ii) costos de diagnóstico y trabajo social (2% en ese periodo); (iii) costos de formulación, estudios y diseños arquitectónicos (1% en ese periodo); y (iv) pólizas y títulos (1% en ese periodo). La UT no tuvo acceso a los costos reales de estos rubros.

Los costos directos fueron ejecutados directamente por la entidad oferente hasta 2012, año a partir del cual, las entidades operadoras asumieron la contratación directa de la construcción de las soluciones de vivienda. Según el trabajo cualitativo, la dificultad de presupuestar los costos directos, antes de iniciar la ejecución, fue una de las mayores dificultades que afrontaron las entidades responsables durante el periodo 2000-2012. A continuación se describen las principales dificultades que se presentaron en el costeo de mano de obra, transporte y materiales.

a. *Costos imprevistos relacionados con la disponibilidad de mano de obra.* En primer lugar, la mano de obra calificada, en muchas ocasiones, no se encuentra en la zona donde se va a realizar el proyecto: “no se consiguió mano de obra de allá; nos tocó traer gente de todos los sectores que pudimos (...) Además en ese momento nosotros teníamos más obras entonces no había tanta mano de obra disponible”. Lo que trae más gastos, como afirma un entrevistado: “de Flandes, Girardot, Melgar, nosotros contratamos la gente capacitada, (…) entonces nos toca conseguir una casa para que duerman, comprar unas camas, poner una señora para que les haga comida”. En segundo lugar, la mano de obra no calificada a veces no cumple con la cuota de trabajo que tenía programada: “la gente no trabaja, tiene que ir a buscar para comer”. De igual manera, a veces no hay personas en capacidad de cumplir con el trabajo pues son adultos mayores, mujeres cabeza de hogar o niños. Estos problemas generaron costos imprevistos a los constructores; cuando los beneficiarios no aportaron la contrapartida de 10% en mano de obra requerida (Tabla 23), los costos alcanzaron el 10% del valor total del proyecto. En 2012, se eliminó este requerimiento, como se observa en la **Tabla 21**.

b. *Costos imprevistos relacionados con el transporte de materiales.* El SFVISR se basa en un presupuesto que abarca el costo de los materiales, pero que no tiene en cuenta el lugar a donde se deben transportar. Los entrevistados afirman que hay materiales no se

consiguen en la zona y deben ser transportados desde otras ciudades: "la mayoría de los materiales hay que traerlos sea de Bucaramanga, Barranca o Aguachica, y sabemos que por lo menos en invierno el transporte es acuático, sea por ferry o sea por lancha y (esto) aumenta los costos"; "Por eso es que sale tan costoso un metro de arena. Acá en Concepción lo consigo yo a $30.000 pero llevarlo con todo este transporte y ponerlo acá, ya me está saliendo alrededor de $100.000,(…) por la dificultad del acceso hacía donde lo voy a construir". Por otra parte, los costos se incrementan cuando las vías se encuentran en mal estado por sus efectos en los tiempos de desplazamiento y en los mantenimientos de los vehículos: "es complicado, sobre todo por el hecho del acceso a las vías: tenemos unas vías en muy regular estado en las veredas (…) hay que llevar mucho material a lomo de mula, eso por supuesto encarece y dificulta bastante el trabajo que se desarrolle".

c. *Costos imprevistos relacionados con la dispersión geográfica de los proyectos.* La dispersión, a su vez, es otra determinante de los costos de transporte. En palabras de un constructor: "salgo a la vía principal, y es otra hora y media; y (las viviendas) no están cerquita, están muy retiradas todas de todas". Un punto en común entre los entrevistados es que la dispersión genera variaciones importantes de los costos de los proyectos: es "muy difícil calcularlo y más difícil formularlo: el formularlo (pregunta por el) costo de la solución de vivienda, y tú no vas a decir que la vivienda (…) de Pepito te vale $16 millones 750 porque queda a 300 metros del casco urbano. Eso es informulable en el formato". En palabras de otro entrevistado: "Hacer vivienda rural, es muy complicado, es muy costoso. Realmente hay una deficiencia en la política nacional y es que los subsidios de vivienda rural son más bajos que los de vivienda urbana cuando el costo no se compara: llevar materiales a diferentes partes de las veredas de un municipio no es lo mismo que llevarlos a un mismo sitio y hacerlas ahí cerquita al parque, al pueblo principal, que hacerlas en las veredas".

d. *Costos imprevistos relacionados con factores climáticos.* El clima acentúa los costos de transporte mediante avalanchas, caída de puentes, cierre de vías, e inundación de predios. Además, las lluvias reducen la oferta local de material pétreo y arena. El clima habría contribuido especialmente a los atrasos del periodo 2008 – 2009, durante el cual Colombia afrontó una importante ola invernal. En palabras de un entrevistado: "algunos sitios por lo menos (se puede llegar) es en moto; otras veces, en tiempo de invierno (son) imposible(s) la moto y el carro porque estas vías están intransitables; entonces, se aprovecha el tiempo de verano para llegar a estas viviendas o en la medida se va trabajando. Hay momentos que hasta donde llega el carro ahí toca llevar los materiales o llevarlos hasta la comunidad ya sea en mula, en bestia, en caballo".

e. *Costos imprevistos relacionados con almacenamiento de material.* Unos entrevistados manifiestan que los materiales se almacenan en bodegas asignadas por el municipio: "normalmente (los materiales) se deja(n) en bodega. Los municipios no siempre tienen

bodegas o almacenes grandes, entonces se hace un almacén o se adecuan". Otros entrevistados plantean que, dada la dispersión de los proyectos y los consecuentes costos de transporte, los materiales no tienen dónde ser almacenados sistemáticamente, lo cual aumenta la probabilidad de la pérdida de materiales y consecuentes sobrecostos: "Sí, en estos proyectos se pierde mucho material por el tema que es disperso es muy difícil tener control porque no vamos a tener un vigilante en cada casa, nos sale más costoso entonces hay unos costos que se llaman imprevistos los cuales no fueron tenidos en cuenta". Además, los retrasos durante la ejecución generan que el material también se pierda y tener que reponerlo no está contemplado en el subsidio: "es posible que el cemento se lo roben, las varillas se pierdan, es posible de que tú no puedas arrancar la obra, y el material ahí y se dañe, y a ti no te van a evaluar por cuánto cemento entregaste, ni cuántas varillas; te van a evaluar es por casa entregada".

f. *Desfases de precios.* Los factores señalados hasta el momento se traducen en desfases de precios entre la planeación y la ejecución, donde el riesgo queda en manos del constructor. A éstos se suman las demoras en la asignación del subsidio y en la entrega de recursos: "si se demora un año aprobando el proyecto, tú pierdes un 3% enseguida; (eso es) más o menos el IPC y el indicador del incremento de los costos en el sector. Ahí arrancas teniendo un 3% o 4% menos. (Además) (…) cuando tú vas a solicitar un reajuste del subsidio simplemente te dicen que no que es responsabilidad del oferente y de ahí en adelante todas las responsabilidades son del oferente".

Incorporando los costos directos e indirectos, el costo promedio por m2 de las soluciones de vivienda subsidiadas por el Programa VISR, en el periodo 2003-2010, fue igual a $272,291, de acuerdo a la información disponible suministrada por el Banco Agrario. Este valor alcanzó los $296,624 en soluciones de mejoramiento y saneamiento básico, y fue equivalente a $249,471 en soluciones de vivienda nueva. La distribución regional del costo promedio por m2 se muestra en la **Tabla 24**; los departamentos más costosos fueron San Andrés, Guainía y Boyacá mientras los menos costos fueron Guaviare, Amazonas y Chocó.

Tabla 24 – Costo promedio por m2 por departamento 2003-2010

Departamento	Costo Promedio M2	Departamento	Costo Promedio M2
San Andres Isla	416,643	Huila	270,306
Guainia	309,586	Cauca	269,296
Boyaca	307,347	Cordoba	268,109
Risaralda	301,293	Antioquia	261,153
Santander	301,127	Magdalena	259,239
Cundinamarca	298,637	Meta	257,475
Nte Santander	295,789	Vaupes	257,260
Tolima	288,047	Valle	252,682
Atlantico	286,844	Sucre	244,355
Arauca	285,122	Nariño	235,261
Bolivar	284,101	Bogota	233,203
Caqueta	281,207	Casanare	228,937
Caldas	281,030	Putumayo	228,317
Quindio	280,818	Vichada	223,763
Guajira	273,575	Choco	215,175
Cesar	272,585	Amazonas	209,284
Promedio	**272,291**	Guaviare	203,481

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por Banco Agrario (2013)

De lo anterior se concluye que la estructura de costos tiene un alto grado de imprevisibilidad, atribuible, principalmente, a los tiempos que toma la ejecución de cada proyecto, las vías de acceso a la vivienda, el nivel de dispersión de las viviendas, el clima, la disponibilidad de mano de obra y la región donde se desarrolla. El no incorporar estos riesgos en los presupuestos realizados para la formulación del proyecto estaría ocasionando la desfinanciación de algunos proyectos y probablemente afectando la calidad de las soluciones o su cobertura.

2. Convocatoria de nivel nacional

La convocatoria de nivel nacional es un proceso que se realiza anualmente desde los inicios del Programa, para invitar a los postulantes a presentar proyectos de VISR para ser cofinanciados por el subsidio VISR. Un proyecto es el conjunto de soluciones de vivienda subsidiable, es decir el conjunto de estructuras habitacionales que permiten a un hogar "disponer de condiciones mínimas satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico y calidad estructural". (Art. 4, Decreto 973 de 2005).

La definición más completa del proceso de convocatoria de la década se encuentra en el Reglamento Operativo del 2010, conforme al cual la convocatoria "es el mecanismo que utiliza el Banco Agrario de Colombia S.A., previamente ordenado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para crear el espacio en que las entidades interesadas en presentar proyectos de VISR oferten las condiciones técnicas, financieras, jurídicas y sociales que se exigen para participar en la adjudicación de recursos destinados a facilitar una solución de VISR, sin cargo de restitución".

Existen dos (2) clases de convocatorias nacionales:

a. Convocatoria Ordinaria: Presentación abierta de proyectos, en atención a hogares beneficiarios. El MADR es el responsable de determinar las fechas de apertura y cierre de las convocatorias, para cada vigencia, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y recomendaciones que establezca la Comisión Intersectorial de VISR. En cada vigencia, se realiza una única convocatoria ordinaria para la presentación de proyectos por parte de entidades oferentes (Art. 22, Decreto 973 de 2005), excepto cuando "no resultaren suficientes proyectos elegibles en relación con los recursos disponibles" (Art. 2, Decreto Nacional 3200 de 2006).

b. Convocatoria Especial (2010-2012) y Postulación permanente (a partir de 2012): Presentación única de proyectos, en atención a hogares de desplazados por la violencia y hogares afectados por desastres naturales, calamidad pública o emergencia, programas de la Bolsa de Política Sectorial, definida en 2010. Los proyectos recibidos a través de este tipo de convocatoria no se evalúan y califican por la entidad evaluadora sino por una oficina interna del Banco Agrario. A partir del Decreto 900 de 2012 (Art.32), para el caso de proyectos relacionados con la atención a hogares en situación de desplazamiento, programas estratégicos del MADR y programas de política sectorial, se aplica lo que se conoce como *postulación permanente*. La postulación permanente elimina el proceso de convocatoria para este tipo de proyectos, haciendo que pasen directamente al proceso de Evaluación y Calificación. Las modalidades de convocatoria especial y postulación permanente son mecanismos alternativos a la convocatoria pública diseñados para eliminar las barreras de acceso al SFVISR por parte de población vulnerable (desplazados y desastres) o por parte de población priorizada por el Gobierno Nacional (programas de política sectorial), favoreciendo la articulación entre oferta y demanda.

El número de soluciones por proyecto ha sido modificado por distintas normas a lo largo del periodo 2000-2011. Primero, el Art. 23 del Decreto 1133 de 2000 estableció el rango de soluciones por proyecto entre veinticinco (25) y cien (100) soluciones. Después, el Decreto 973 de 2005 (Art. 4) modificó este rango a entre veinticinco (25) y sesenta (60) soluciones. El Decreto 4427 de ese mismo año (Art. 1) amplió ese rango a entre cinco (5) y sesenta (60) soluciones para convocatorias ordinarias. El número de soluciones por proyecto para programas sectoriales antes del 2010 dependía "las condiciones particulares de cada programa" (Art. 25, Decreto 1042 de 2003); el Reglamento Operativo de 2010 señaló finalmente un rango de entre cinco (5) y cien (100) soluciones para las convocatorias especiales.

El Ministro de Agricultura anualmente solicita la convocatoria ordinaria al Presidente del Banco Agrario. La publicación de esta convocatoria se realiza en un diario de circulación nacional informando los siguientes aspectos de la misma: objeto, fechas de apertura y cierre; requisitos generales de postulación y presentación de proyectos; recursos disponibles, sitios de recepción de

los proyectos. Información cualitativa obtenida para esta evaluación indica que el Banco también divulgaría las convocatorias mediante páginas de internet y correos electrónicos dirigidos a las alcaldías. Algunos alcaldes entrevistados aseguraron que la gobernación y otros alcaldes de la región comentan a sus similares sobre proyectos y convocatorias, es decir, se enteran de la convocatoria nacional por voz a voz. En palabras de un entrevistado, la publicidad es insuficiente, aunque ha ido mejorando en los últimos años: "se necesita información. El Banco Agrario (…) saca una (convocatoria) por televisión (…) hasta ahorita, que yo sepa, eso lo anuncian".

Durante el periodo 2000-2010 se realizaron convocatorias ordinarias y convocatorias especiales, que terminaron en la adjudicación de 1.846 proyectos en las primeras y 733 proyectos en las segundas (**Tabla 25**).

Tabla 25 – Adjudicación de proyectos por bolsa periodo 2000-2012

	Bolsa Departamental	Convocatoria Especial		Sin Convocatoria	Total
		Desplazados Bolsa de Política Sectorial	Desastres Bolsa de Política Sectorial	Otros Bolsa de Política Sectorial	
2000	187	11	-	-	198
2001	258	8	-	-	266
2002	176	7	-	-	183
2003	172	25	-	4	201
2004	186	48	-	115	349
2005	145	105	33	62	345
2006	190	83	23	77	373
2007	116	122	38	57	333
2008	38	42	85	24	189
2009		-	34	-	34
2010	28	43	27	10	108
2011		17	84	12	113
2012	128	41	-	-	169
Total	**1,624**	**552**	**324**	**361**	**2,861**
	56.8%	**19.3%**	**11.3%**	**12.6%**	**100%**

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013).

3. Preselección de postulantes

La preselección de postulantes es el proceso por medio del cual la entidad oferente identifica el grupo de posibles postulantes al SFVISR. Para esto, la entidad oferente realiza los siguientes procedimientos: (i) identificar la modalidad de proyecto; (ii) consultar las bases de datos de Sisbén, RUPD y los registros de desastres; (iii) establecer los criterios de preselección de beneficiarios; (iv) realizar la convocatoria de nivel local; (v) realizar la inscripción de postulantes al SFVISR; (vi) efectuar el diagnóstico individual de la vivienda; (vii) apreciaciones sobre la preselección de beneficiarios.

a. Identificar la modalidad de proyecto

Existen dos tipo de proyecto elegibles para el SFVISR: (i) Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico (Modalidad A); y (ii) Construcción de Vivienda Nueva (Modalidad B). A continuación se describen las dos modalidades.

Modalidad A - Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico

Es la estructura habitacional que permite a un hogar beneficiario superar o subsanar en su vivienda una o varias de las siguientes deficiencias: (i) carencia de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas; (ii) pisos en tierra o en materiales inapropiados; (iii) carencia de baños o cocina; (iv) deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta; (v) construcción en materiales provisionales; (vi) hacinamiento y (vii) Riesgo epidemiológico (hasta 2005). Estas deficiencias fueron definidas por el Decreto 1133 de 2000 y permanecen vigentes. Desde el Decreto 1160 de 2010 (Art. 15), para postular un proyecto de mejoramiento y saneamiento básico, la vivienda debe contar como mínimo con deficiencias en materia de estructura principal y de alcantarillado. El número y el alcance de las deficiencias que deben ser superadas o subsanadas mediante esta modalidad sufrieron leves modificaciones durante el periodo 2000-2011 (**Tabla 26**).

Tabla 26 – Deficiencias mínimas para asignar la solución de Mejoramiento y Saneamiento Básico 2000-2012

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Número de deficiencias	Al menos una deficiencia.	Al menos dos de las tres primeras o una de las cuatro últimas deficiencias.	Al menos una deficiencia.	Al menos una deficiencia. Si hay 4 deficiencias (incluyendo estructura y alcantarillado), aplica construcción de vivienda nueva.	Al menos una deficiencia (priorizando estructura y alcantarillado)
Agua y alcantarillado	* Carencia de agua potable y/o alcantarillado.	* Carencia de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas.	* (Igual a 2003)	* Carencia o deficiencia en los sistemas de alcantarillado o sistema para la disposición final de aguas servidas.	* (Igual a 2010)
Pisos	* Pisos en tierra o en materiales inadecuados.	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)
Riesgo epidemiológico	* Alto riesgo epidemiológico relacionado con la calidad de la vivienda certificado por el servicio seccional de salud.	* Cubierta en materiales inadecuados que representen alto riesgo epidemiológico, certificado por el servicio seccional de salud.	NA	NA	NA
Baños y Cocina	* Carencia de baños y/o cocina.	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* Carencia o deficiencia de baño(s) y/o cocina.	* (Igual a 2010)
Estructura principal	* Deficiencias en la estructura principal, cimientos, muros o cubierta.	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)
Materiales provisionales.	* Construcción en materiales provisionales.	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* Construcción en materiales provisionales, tales como latas, tela asfáltica y madera de desecho, entre otros.	* (Igual a 2010)
Hacinamiento.	* Existencia de hacinamiento;	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000)	* Existencia de hacinamiento crítico, cuando en el hogar habitan más de tres personas por cuarto, incluyendo espacio múltiple, comedor y dormitorios.	* (Igual a 2010)

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas referenciadas en la Tabla.

Modalidad B - Construcción de vivienda nueva

Consiste en la construcción de una estructura habitacional, "que provea por lo menos, un espacio múltiple, una habitación, saneamiento básico y las instalaciones y acometidas domiciliarias", y cuyo diseño permita "el desarrollo progresivo de la solución planteada" (Art. 21, Decreto 1042 de 2003). El Decreto 1160 de 2010 (Art. 18) aumentó el número mínimo de habitaciones a dos (2) e introdujo la condición de contar con un área mínima de 36 metros cuadrados construidos, salvo para el caso de la población indígena, para quienes prevalecerán sus usos y costumbres, siempre y cuando se cumplan la Norma de Sismo-resistencia NSR-98 y el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico RAS-2000, o aquellas que las modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen. La vivienda nueva se entrega, por diseño del Programa, en obra negra.

Desde el Decreto 973 de 2005, la construcción de vivienda nueva puede hacerse en forma dispersa o agrupada. Un proyecto agrupado se refiere a la construcción de 5 o más soluciones de vivienda en un mismo lote. En este caso, la propiedad del lote donde es construida la vivienda debe ser escriturada a cada familia de manera individual.

El requisito más importante que debe cumplirse para que se otorgue este tipo de solución está relacionado con la tenencia del lote. Se consideran como aceptables las siguientes opciones: i) que el beneficiario cuente con un lote de terreno cuyo dominio se encuentre inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a nombre de cualquiera de los miembros del hogar del postulante; ii) si no se puede comprobar la propiedad en las condiciones descritas, que se certifique la posesión regular, pacífica e ininterrumpida del hogar postulante, por un periodo no inferior a cinco (5) años (Art. 17, Decreto 1133 de 2000); iii) desde el Decreto 1042 de 2003 (Art. 21), que el predio sea propiedad de la entidad oferente, caso en el cual, según el Decreto 1160 de 2010 (Art. 16), la entidad oferente debe transferir la propiedad de dicho predio de manera individual a los respectivos beneficiarios. El Art. 7 del Decreto 900 de 2012 agregó que "si la entidad oferente no cumple con esta obligación dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la comunicación de asignación (…), se declarará el incumplimiento (o) la pérdida del subsidio"; iv) que el predio sea de propiedad colectiva de los hogares postulantes. A partir del Art. 7 del Decreto 900 de 2012, esta disposición solo aplica "para el caso de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras".

Ambas modalidades deben garantizar el suministro inmediato de agua y saneamiento básico (Art. 9, Decreto 1133 de 2000). Según el Decreto 1043 de 2003 (Art. 11), el suministro de agua puede prestarse "con base en tecnologías tradicionales o alternativas que aseguren la prestación continua y eficiente del servicio. En los casos de proyectos conformados por soluciones de vivienda nueva básica agrupada o nucleada, el oferente (debe) certificar y garantizar la disponibilidad de los servicios públicos básicos". Desde el Decreto 1160 de 2010 (Art. 19) el agua suministrada debe ser apta para el consumo humano.

Para ambas modalidades, los valores de la vivienda resultante, aplicando la solución, no pueden superar los valores de la **Tabla 27**, para las correspondientes vigencias.

Tabla 27 – Valor de la vivienda resultante del SFVISR en el periodo 2000-2012

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003 y Decreto 1811 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 1160 de 2010	Decreto 900 de 2012
Valor de la vivienda	* Vivienda resultante, descontado el valor del lote, no puede superar los 50 SMMLV.	* (Igual a 2000)	* (Igual a 2000). * Para Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina vivienda resultante no puede superar los 135 SMMLV.	* Vivienda resultante, incluyendo el lote, no podrá superar los 70 SMMLV.	* (Igual a 2010)

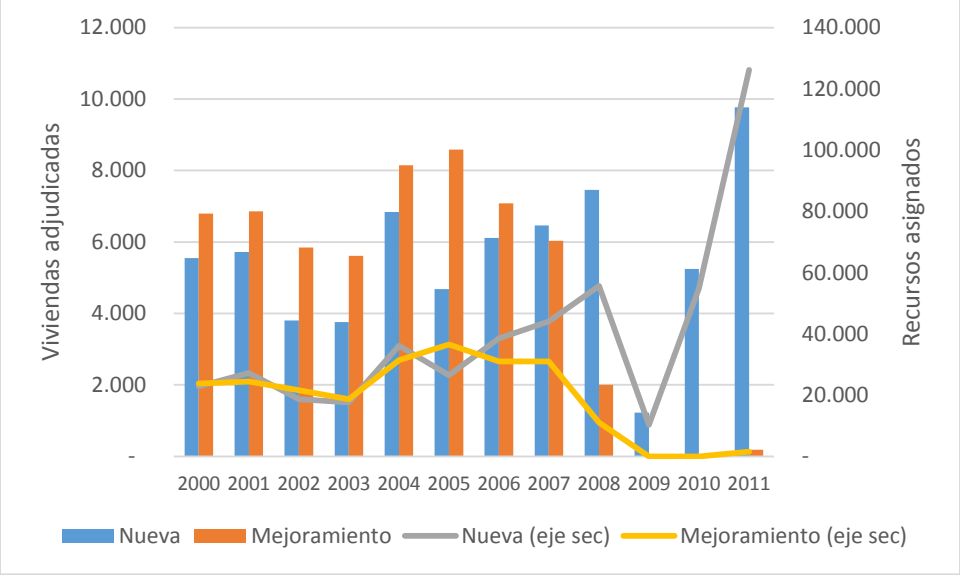
* Para personas desplazadas, el aumento a 70 SMMLV se dio desde el Decreto 4911 de 2009.
Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en las normas referenciadas en la Tabla.

Modalidades A y B, en la práctica

Como se señaló anteriormente, el déficit cualitativo de vivienda es una de las problemáticas que confronta el Programa VISR. Sin embargo, el déficit cuantitativo de vivienda ha venido aumentando de forma preocupante. La respuesta desde el punto de vista del Programa VISR fue, hasta el año 2006, mantener cantidades similares de recursos asignados entre los programas de vivienda nueva y mejoramiento (**Gráfica 11**). Como los recursos fueron similares, pero el mejoramiento tiene menores costos unitarios, se ofrecieron, entre 2000 y 2006, un 40% más de subsidios de mejoramiento que de vivienda nueva. Sin embargo, a partir del año 2007, disminuyen los recursos asignados a mejoramiento hasta desaparecer en el año 2009. En total, en el periodo 2000-2012, se asignó a vivienda nueva el 71% de los recursos totales del Programa (equivalente a $574 mil millones y beneficiando a 73.568 hogares), mientras a mejoramiento se asignó tan solo el 29% (equivalente a $234 mil millones y beneficiando a 57.464 hogares).

Es de resaltar, ninguno de los entrevistados identificó la existencia de cambios muy marcados en las políticas o la orientación del programa, que explicaran con claridad la supresión de los recursos para mejoramiento. El análisis realizado para esta evaluación, sin embargo, sugiere que la prevalencia de viviendas nuevas en los últimos años del periodo analizado está relacionada con la atención de población afectada por desastres y de población desplazada.

Gráfica 11 - Evolución de oferta de vivienda nueva y mejoramiento, 2000-2011



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en información suministrada por Banco Agrario (2013).

Algunos entrevistados nacionales sugieren que el margen de politización de la modalidad de vivienda nueva es mayor que la de mejoramiento porque una vivienda nueva sería más atractiva que una vivienda mejorada, lo que se traduciría en más votos: "Los proyectos más rentables políticamente son vivienda nueva; el alcalde da permiso, y si (obtiene el) subsidio, el contratista le devuelve".

b. Consultar las bases de datos de Sisbén, RUPD y los registros de desastres

Para las convocatorias ordinarias, las entidades oferentes deben tener en cuenta la base de datos del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) suministrada por el DNP al MADR y provista por el Banco Agrario a los municipios, la cual excluye los hogares que hayan sido anteriormente beneficiarios de SFV. Hasta 2010, la base estuvo disponible para los oferentes en el software Modulo Oferente (descrito en la siguiente sección). Para los municipios que no se encuentren en la base de datos del Sisbén suministrada por el DNP, se aceptaría copia del carné del Sisbén y certificación del alcalde municipal del puntaje y nivel del Sisbén de cada una de los hogares postulantes (Reglamento Operativo 2005).

Para las convocatorias especiales, los oferentes deben tener en cuenta: (i) el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) administrado por la Agencia Presidencial para la Acción Social en el caso de la población desplazada por la violencia, y (ii) los censos oficiales emitidos por el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres avalado por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendado por la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias del Ministerio del Interior y de Justicia en el caso de la población afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia (Reglamento Operativo 2010).

Sobre los censos de población afectada por desastres, varios entrevistados constataron la realización de los mismos en sus municipios. Uno de ellos, por ejemplo, narró que: "hubo gente (…a la que) el invierno se les llevó las casas, se les metió en las casas; (…) les tomaban fotos y eso pues para poderlos meter al proyecto." Con respecto a la utilización de la información del censo, otro entrevistado afirmó: "los municipios hacen su propio censo; ese censo luego lo validan comités de riesgos locales; luego va al departamento al CREPAD, que es el comité de riesgos departamental y creo que luego esa información la valida el gobierno nacional en una base nacional que maneja el DANE".

c. Establecer los criterios de preselección de beneficiarios

Los hogares deben cumplir como mínimo con los siguientes requisitos: (i) ser colombiano debidamente identificado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil; (ii) residir en zona delimitada por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como suelo rural; (iii) pertenecer a los niveles 1 o 2 del Sisbén, y nivel 3 para la población nativa o raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Art. 3, Decreto 1811 de 2003), exceptuando la población desplazada por la violencia (Art.5, Decreto 1160 de 2010), afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia (Art.5, Decreto 1160 de 2010), indígenas (Art. 13, Decreto 1042 de 2003) y población que haga parte de los programas estratégicos del orden sectorial (Art. 3, Decreto 900 de 2012); (iv) no haber recibido SFV rural o urbano de parte de la extinta Caja Agraria o el Banco Agrario o cualquier Caja de Compensación Familiar (Reglamento Operativo 2010 y anteriores).

En materia de priorización en poblaciones indígenas, el siguiente testimonio de un entrevistado de un resguardo particular, ilustra la forma cómo priorizaron en su comunidad: "Nosotros sí fuimos muy claros, y dijimos bueno, aquí el proyecto es para beneficiar a familias que tengan hijos (…) eso es una cláusula que nosotros como Cabildo la colocamos en una asamblea, dijimos los que tienen que disponer es cuando los niños tengan mayoría de edad, los papás no pueden negociar ni vender esta casa; por los niños fue que ustedes se metieron a esto, si ustedes no tuvieran niños, no se iban a entrar en el proyecto".

d. Realizar la convocatoria de nivel local

La convocaría de nivel local comprende la invitación realizada por la entidad oferente a los hogares interesados a acceder al subsidio. De acuerdo a la normatividad vigente en el periodo de análisis, esta convocatoria debe realizarse a través de medios de comunicación local presentando como mínimo el siguiente contenido: (i) información sobre la modalidad de vivienda elegida; (ii) los requisitos que deben cumplir los hogares para postularse; (iii) la cantidad de subsidios que se solicitarán a la entidad otorgante; (v) la metodología que se utilizará para seleccionar a los

postulantes; (vi) el lugar y horario de atención para recepción de documentación; y (vii) los plazos y fecha límite para presentar la documentación (Reglamento Operativo, 2004).

En la práctica, las alcaldías y sus entidades fueron la principal fuente de información por medio de la cual los beneficiarios fueron informados sobre el Programa y la posibilidad de participar en el mismo (**Tabla 28**). De resaltar, las gobernaciones, el Banco Agrario, y las Juntas de Acción Comunal tienen una participación marginal como fuentes de información directa sobre el programa, al menos en su fase de convocatoria. No obstante, el trabajo cualitativo realizado identificó que las Juntas de Acción Comunal podrían ser un medio eficaz para promocionar los proyectos: "la Junta de Acción Comunal hace una reunión con todos los socios, que son todas las personas que viven allá, y va la ingeniera de planeación a explicarles de qué se trata el proyecto de vivienda, cómo hay que armarlo, cómo se presenta, quienes pueden ser los beneficiarios".

Los beneficiarios entrevistados manifiestan que se enteraron de las convocatorias locales principalmente por voz a voz entre vecinos, por la radio y, en algunos casos, por perifoneo. Los anuncios publicados en la cartelera municipal de la Alcaldía también fueron fuente de información para los beneficiarios. En menor medida, medios audiovisuales, como la televisión, fueron herramientas de información. En palabras de un entrevistado: "la alcaldía convoca, ella publica ya sea por emisora, o por medio del perifoneo y los interesados van a la Alcaldía, a la Secretaría de Planeación, (…) y llevan la papelería".

Tabla 28 - Medio por el cual se enteraron de la convocatoria

Entidad principal	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Alcaldía, Entidad y/o Fondo municipal	47.9	6.472
Junta de Acción Comunal	12.2	18.852
Banco Agrario/ Caja Agraria	6.7	20.896
No sabe	6	13.333
Gobernación, cabildo o grupo indígena	4.8	41.667
Otro*	27.6	

*Incluye personas particulares, entidades del Estado, empresas privadas,
**Las proporciones no suman 100 porque la pregunta es de selección múltiple

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

En algunos casos, la convocatoria local no se realizaría en forma suficientemente amplia, no dando cumplimiento al principio de publicidad. Un entrevistado manifestó: "cuando informan que se va hacer un proyecto, la Secretaría de Planeación comienza a citar a las personas que uno cree que se merecen este proyecto, (…) y allí mismo se trata de seleccionar".

e. Realizar la inscripción de postulantes al SFVISR

La entidad oferente debe levantar un registro de inscripción de los postulantes, confrontando el cumplimiento de los requisitos exigidos. Desde 2005, para los proyectos presentados por los Cabildos Gobernadores de los Resguardos Indígenas, la respectiva autoridad indígena, en asamblea con las familias de la comunidad, debe priorizar aquellas que presenten las mayores deficiencias habitacionales para conformar el listado final de postulantes al proyecto.

Según los reglamentos operativos, al cierre de la inscripción, la entidad oferente debe levantar un Acta con la siguiente información: (i) Nombre completo y apellidos de cada uno de los postulantes inscritos; (ii) Tipo de identificación y número de los postulantes inscritos; (iii) Nivel y puntaje del Sisbén de cada uno de los postulantes inscritos. El acta hace parte de los documentos anexados a la propuesta.

f. Efectuar el diagnóstico individual de la vivienda

Este es el proceso mediante el cual la entidad oferente, a través de un ingeniero civil o un arquitecto, identifica las carencias o deficiencias presentadas en el inmueble de cada una de los hogares preseleccionados. Este procedimiento fue incorporado en 2010 mediante el Art. 33 del Decreto 1160 de 2010.

Para realizar el diagnóstico, las entidades oferentes cuentan con un formato disponible en el software *Modulo Oferente*, proporcionado por el Banco Agrario a las entidades oferentes, que debe ser suscrito por el profesional que realiza el diagnóstico y el Jefe de Hogar preseleccionado. El formato solicita el diligenciamiento de los siguientes campos: (i) ubicación del Inmueble (nombre de la vereda), indicando en un esquema a mano alzada los puntos de referencia y los linderos del lote; (ii) carencias o deficiencias de vivienda cuando se vaya a aplicar la modalidad A - Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico; y (iii) condiciones ambientales donde se informa si existe o no la posesión del inmueble y se describen las condiciones ambientales del predio (Reglamento Operativo 2010).

La entidad oferente debe comunicar a cada uno de los inscritos sobre su inclusión definitiva o no en el proyecto que se presentará ante el Banco Agrario.

El trabajo cualitativo realizado para esta evaluación constató que en los proyectos visitados, el diagnóstico individual de las viviendas se lleva a cabo. La práctica usual habría sido, antes del 2010, la consolidación de las necesidades reportadas sin una constatación previa en campo de que las mejoras propuestas fueran a satisfacer apropiadamente a los beneficiarios: “Anteriormente los proyectos se formulaban en escritorio, es uno de los errores. Hay situaciones donde no aplicaba el modulito como tal, de pronto era otra la necesidad real de ellos”. Desde el 2010, según un entrevistado, “hoy en día el banco si lo exige, tú tienes que ir vivienda por vivienda, presentar un

levantamiento de la vivienda, decir esta vivienda le falta esto y esto; sí puede ser un módulo de vivienda de mejoramiento, pero, a esa familia (también) le hace falta es una cocina amplia y un buen baño, o definitivamente a esta familia le hace falta es otro cuarto, o dos cuartos, entonces voy hacerle dos habitaciones más).

g. Apreciaciones sobre la preselección de beneficiarios

Al consultar a los beneficiarios en la encuesta de esta evaluación sobre cuál es la entidad responsable de seleccionarlos, éstos señalaron a las alcaldías en casi la mitad de los casos (**Tabla 29**). Uno de cada cinco (5) beneficiarios no sabe cuál es la entidad que definió su participación en el programa, lo que sumado a una gran variabilidad de respuestas a esta pregunta refleja la ausencia de un mecanismo único y claro de selección de beneficiarios. Como se aprecia en la Tabla 29, los resultados son estadísticamente robustos.

Tabla 29 - Entidad que seleccionó beneficiarios

Entidad principal	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Alcaldía, Entidad y/o Fondo municipal	46.5	3.300
No sabe	20.8	1.900
Junta de Acción Comunal	8.3	1.800
Banco Agrario/Caja Agraria	5.5	1.400
Gobernación, Cabildo o grupo indígena	3.7	2.000
Acción Social/Departamento de la Prosperidad Social	3.2	1.100
Otro	11.9	1.100
Total	100.0	

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Aunque para los beneficiarios las alcaldías tienen un rol clave en la selección de beneficiarios (**Tabla 29**), la proporción que considera que el principal financiador del subsidio son las alcaldías es menor (**Tabla 30**). En otras palabras, selección de beneficiarios no se traduce en reconocimiento como financiador del subsidio. El 25.8% de los beneficiarios desconoce cuál es la principal entidad financiadora. El MADR, principal financiador del programa, es reconocido como tal por apenas por el 0.6% de los beneficiarios, ubicándose muy por debajo del Banco Agrario. Como se aprecia en la tabla correspondiente, los resultados son estadísticamente robustos.

Tabla 30 - Principal financiador del beneficio o auxilio

Entidad principal	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Alcaldía, Entidad y/o Fondo municipal	36.2	8.287
No sabe	25.8	7.752
Banco Agrario/Caja Agraria	17.9	12.849
Ministerio de Agricultura	0.6	66.667
Otro	19.3	25.000
Total	100	

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

En la investigación cualitativa en distintas zonas del país, emergió en algunas ocasiones la relación entre la preselección de beneficiarios para el SFVISR y la actividad política de algunos alcaldes. Un entrevistado señaló que hay alcaldes que "al principio (…) sacan pecho de que hicieron el proyecto, pero después que se desentienden hasta que llega la hora de entregar las viviendas". Según otro entrevistado, "en la selección (de beneficiarios) uno podría limitar el acceso a las personas que no son afines políticos al alcalde en el momento".

4. Formulación del proyecto y postulación de hogares preseleccionados

La formulación del proyecto, a cargo de la entidad oferente, consiste en la elaboración de la propuesta de proyecto de VISR para postular a los hogares preseleccionados al subsidio. Las postulaciones al SFVISR deben hacerse a través de la modalidad de postulación colectiva[16], es decir a través de una solicitud de subsidio realizada por un grupo de hogares organizados en un proyecto de vivienda.

El procedimiento y lista de documentos requeridos para llevar a cabo la formulación se encuentran descritos en las Guías de Formulación, Presentación y Evaluación de Proyectos de VISR, en cada vigencia. El Banco Agrario, a través de la Gerencia de Vivienda, puso al servicio de las entidades oferentes interesadas, hasta 2010, el aplicativo de software *Módulo de Oferentes* que proporcionaba herramientas para facilitar y guiar la formulación de proyectos VISR de forma virtual. Debido a las dificultades de compatibilidad que presentó el software con los sistemas operativos de los oferentes y el nuevo software operativo del Banco Agrario, a partir de ese año, los oferentes envían los documentos de formulación en formatos diligenciados en Excel.

La lista de documentos que debe compilar la entidad oferente para la formulación del proyecto varía levemente en cada vigencia. La **Tabla 31** incluye la lista de documentos requeridos para la vigencia 2010, a manera de ejemplo. Una vez se compilan todos los documentos, éstos deben presentarse en el medio y lugar que la entidad otorgante establezca, dentro de las fechas de apertura y cierre de la convocatoria, para su verificación, evaluación y calificación.

[16] Para el caso del departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Decreto 1042 de 2003 (Art. 13) estableció las postulaciones como individuales. Sin embargo, ese mismo año, el Decreto 1811 de 2003 (Art. 3) dispuso que las postulaciones para ese departamento serían colectivas. De la misma manera, el Decreto 951 de 2001 (Art. 15) estableció que las postulaciones de población desplazada podían ser también individuales. Esta directriz se modificó con el Decreto 2675 de 2005 (Art. 4).

Tabla 31 – Documentos requeridos para la Formulación del Proyecto en 2010

Documentos requeridos para la Formulación del Proyecto 2010		
1. Carta de Presentación del Proyecto	18. Certificación(es) de zona de no reserva de obra pública de infraestructura básica del nivel nacional, regional o municipal	34. Formulario 7 Integrantes del Hogar Postulante
2. Certificación de existencia y custodia de copia del proyecto	19. Certificación(es) de área apta para localización de vivienda(s)	35. Certificación de condición de situación de desastres naturales o calamidad pública
3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del representante de la entidad oferente.	20. Certificación(es) de disponibilidad de servicios públicos	36. Censos de Población afectada por desastres naturales, calamidad pública o emergencia
4. Fotocopia del Acta de posesión o Acto administrativo de nombramiento	21. Certificación(es) de conexión de agua y alcantarillado	37. Certificación de condición de desplazado por la violencia
5. Fotocopia de la resolución de constitución de Resguardo Indígena o Consejo Comunitario de Comunidades Negras	22. Certificación de disponibilidad de servicios públicos básicos	38. Formulario 8 Listado de Hogares Postulantes
6. Documentación de entidades privadas	23. Original del certificado de tradición y libertad	39. Formulario 5 Presupuesto General de Inversión del Proyecto
7. Soporte documental de la evidencia de la publicación de la convocatoria local	24. Certificación(es) de entrega del inmueble	40. Licencia(s) de construcción y urbanismo
8. Acta de cierre de inscripción y preselección de hogares postulantes al proyecto	Planos arquitectónico, estructurales, detalles estructurales, redes y servicios	41. Formulario 2 Costos y Fuentes de Financiación
9. Acta de no asistencia al sorteo de beneficiarios empatados en el SISBEN	25. Certificación(es) de cumplimiento de NSR-98 y RAS-2000	42. Costos y Fuentes de Financiación en SMMLV
10. Informe de Diagnóstico	26. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del profesional que elaboró y formuló la propuesta técnica	43. Certificación(es) de aportes en especie
11. Fotocopias de los documentos de identificación de cada uno de los miembros del hogar postulante.	27. Fotocopia de la matricula profesional de la persona que elaboró y formuló la propuesta técnica	44. Certificación de apertura de la cuenta corriente del proyecto
12. Declaración extrajuicio de Madre Cabeza de Familia y/o Hogar Uniparental	28. Certificación de vigencia de la matricula profesional	45. Certificación de financiación total del proyecto
13. Certificación(es) médica(s) de discapacidad	29. Planimetría	46. Formulario 3 Cronograma de Ejecución de Obra e Inversiones
14. Original del certificado de tradición y libertad o certificación de sana posesión	30. Cálculo de Cantidades de Obra	47. Formulario 6 Trabajo Social y Ambiental
15. Certificación(es) de Suelo rural	31. Formulario 1 Resumen General del Proyecto	48. Formulario 9 Listado y Precios de los Materiales
16. Certificación(es) de zona de no riesgo	32. Formulario 4 Análisis de Precios Unitarios (Principal)	49. Certificación de consistencia de los precios unitarios
17. Certificación(es) de zona de no protección de recursos naturales	33. Formulario 4 Análisis de Precios Unitarios (Auxiliares)	Certificación de Socialización del proyecto VISR con los postulantes

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en el Reglamento Operativo 2010.

Para el caso específico de la población desplazada, la documentación requerida es distinta. Desde el 2001 hasta el 2004 no había reglas distintas para la documentación que debían acreditar los

desplazados[17], quienes hasta entonces en materia de vivienda debían cumplir una normatividad que no diferenciaba entre zonas urbana y rural. En 2005 aparece por primera vez normatividad sobre vivienda rural específica para desplazados cuyo principal atributo es aligerar la documentación que debe presentar la población desplazada para ser considerada elegible (Art. 4, Decreto 2675 de 2005)[18]. Nótese que desaparece el Sisbén, en tanto la condición de desplazado es suficiente para acreditar su vulnerabilidad.

Para el caso de población afectada por desastres, la regulación específica surge en el 2005 cuando se decidió que ésta población no necesitaba acreditar Sisbén para obtener el SFVISR (Art.2, Decreto 2480 de 2005). A partir del 2008, la condición de vulnerabilidad se acredita con "estar inscritos en los censos oficiales que con ocasión de desastres, calamidades públicas o emergencias, emita el Comité Local de Prevención y Atención de Desastres avalados por el Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres y refrendados por la Dirección de Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior" (Art. 4, Decreto 4587 de 2008) y se le pone un plazo perentorio al tratamiento especial de este población: la entidad territorial o el oferente tiene un máximo de un año desde la declaratoria de emergencia, calamidad o desastre para presentar el respectivo proyecto a la entidad otorgante (Art. 1, Decreto 4587 de 2008).

En la Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 realizada para esta evaluación, se encontró que existe gran heterogeneidad en la documentación entregada por los beneficiarios para ser postulados al subsidio. De resaltar, ningún documento de los preguntados en la **Tabla 32** fue entregado por el total de los encuestados y el formulario de postulación al subsidio sólo fue entregado por 2 de cada 5 personas. Estos resultados muestran un alto nivel de informalidad en el proceso de acreditación de los requisitos para a solicitar el subsidio. Como se aprecia en la **Tabla 32**, estos resultados son estadísticamente robustos en los 6 documentos que más fueron mencionados por los encuestados.

[17] El único requerimiento era que los comités municipales, en coordinación con la Red de Solidaridad Social (antecedente de Acción Social del Gobierno Uribe, y del DPS del Gobierno Santos) definieran un Plan de Acción Zonal PAZ, con la participación de la población afectada que enmarcara la aplicación a los SFV, sin diferenciación urbano/rural, previo diagnóstico de las necesidades habitacionales de los desplazados (Art. 6 , Decreto 951 de 2001)

[18] Los requisitos son: 1. El formulario de postulación debidamente diligenciado y firmado con declaración juramentada de no poseer vivienda para soluciones de construcción en sitio propio o adquisición de vivienda. Para el caso del hogar que se encuentra en proceso de reubicación, de presentarse abandono de vivienda o haber quedado inhabitable por causa del desplazamiento, la declaración juramentada debe ser sobre esta situación; 2. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los miembros del hogar mayores de edad y registro civil o tarjeta de identidad de los miembros del hogar menores de edad; y 3. Original del certificado de tradición y libertad expedido con anterioridad no superior a un mes, para soluciones de mejoramiento y saneamiento básico y/o construcción en sitio propio o certificación de posesión expedida por el Alcalde Municipal y/o Cabildo Gobernador Indígena. (Art. 4, Decreto 2675 de 2005)

Tabla 32 - Documentación entregada para aplicar al subsidio 2000-2011

Documento	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Documentos de identificación miembros	90.7	1.213
Fotocopia carné o certificado de SISBEN	50.1	5.389
Formulario de aplicación/postulación	40.0	8.250
Registro civil de matrimonio o declaración	16.1	11.180
Certificado de posesión del lote o vivienda	15.5	12.258
Certificado de tradición y libertad del lote o vivienda	9.7	17.526
Certificación Población Desplazada	4.1	24.390
Certificación sobre madre cabeza de familia	3.8	15.789
Declaración juramentada de no poseer vivienda	3.3	21.212
Certificado de afectado por desastre	2.3	21.739
Avalúo Catastral	2.1	28.571
Certificación sobre pertenencia a un grupo étnico	1.1	36.364
Declaración de ingresos	1.1	36.364
Certificado electoral	1.1	27.273
Certificación de ahorro	0.9	44.444
Certificación médica de discapacidad	0.5	40.000
Certificado de hogar con cónyuge incapacitado	0.2	50.000

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

El trabajo cualitativo realizado, permite resaltar positivamente uno de los requisitos necesarios para solicitar el subsidio: el certificado de sana posesión del lote para acreditar la propiedad del mismo, en vez del título de propiedad, propiamente dicho. Por ejemplo, dice un entrevistado: “al Banco Agrario, en eso yo le aplaudo lo que hicieron, porque ellos con un documento de sana posesión adjudicaron; porque o si no sería imposible”; “Afortunadamente con un documento que se le llama sana posesión que eso lo da el Alcalde y la alcaldía se lo da cuando lo certifica el presidente de la Junta mediante una declaración en la notaria entonces lleva el documento y el alcalde le firma la posesión de sana tenencia”. De esta manera se subsana la particularidad rural de insuficiente titulación de predios. Aunque existe el riesgo de que este instrumento permita la construcción o mejoramiento de una vivienda en un predio que resulte siendo de un propietario diferente al beneficiario, el análisis de datos del periodo 2000-2012, no provee evidencia de que ese riesgo sea significativo.

La Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 muestra que en el 49% de los casos, la documentación para participar en el Programa fue entregada a las oficinas de Acción Social o el DPS; y en el 12% de los casos fue entregada a las alcaldías (**Tabla 33**). Esto refleja que no solamente hay heterogeneidad en los requisitos sino en las instituciones participantes. Ambos hechos convergen entidades diversas trabajarían con requisitos distintos (**Tabla 32**).

Tabla 33 - Entidad ante la cual se entregó documentación para aplicar al subsidio

Entidad principal	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Acción Social/ Departamento de la Prosperidad Social	48.8	6.967
Alcaldía, Entidad y/o Fondo municipal	12.4	9.677
Asociación de desplazados	10.2	25.490
Asociación de negritudes	5.5	25.455
Banco Agrario/ Caja Agraria	4.9	26.531
Otros	18.2	
Total	100	0.000

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Analizando el proceso de formulación en su conjunto, los entrevistados manifestaron su inconformidad con la cantidad de documentos requeridos por la entidad otorgante. La tramitación de varios de ellos con distintas entidades hace que la compilación de los requisitos sea uno de los procesos más difíciles de surtir. En palabras de un entrevistado: "cuando ya se entre-mezclan 1-2-4 entidades se vuelve más engorroso, porque para el visto bueno de algo, tiene que llevar el visto bueno de todos, entonces se vuelve mucho trámite". Esta dificultad se acentúa cuando los plazos para aplicar a las convocatorias son de apenas un mes y en las Alcaldías no existe suficiente planta de personal: "Mátate en un mes haciéndolo y buscando los beneficiarios, formulando el proyecto, entonces por eso es que la Secretaría de Planeación de los pueblitos no presenta proyectos (…) el Alcalde no tiene plata para mandar formular proyectos". Esto desmotiva a las entidades oferentes para participar en los proyectos de VISR: "lo que yo hoy no tengo es ganas de formular un proyecto de vivienda rural". La Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 mostró que en la mayoría de los casos, estas dificultades no se reflejan en costos de acceso para los beneficiarios: el 95% de los beneficiarios respondió que no se le cobró dinero o se le pidió un favor para facilitar los trámites del subsidio (**Tabla 34**). Sin embargo, la Encuesta también mostró que los beneficiarios deben esperar 11.8 meses en el caso de mejoramientos, y 13.7 meses en el caso de viviendas nuevas, desde que entregan los documentos hasta que son informados de que recibirán el subsidio, lo que constituye costos de oportunidad para obtener acceso al SFVISR.

Tabla 34 – Beneficiarios que <u>no</u> pagaron dinero o hicieron favores para poder …

Trámite	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Ser incluido en lista de postulantes	94.7	1.056
Agilizar los trámites de postulación	94.5	1.164
Garantizar la aprobación del beneficio	94.6	1.057
Agilizar la entrega de materiales o la obra	94.3	1.060

*Las proporciones no suman 100 porque la pregunta es de selección múltiple

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

En cuanto al diseño de las viviendas nuevas, según numerosos entrevistados, aunque el Banco Agrario no ha delineado formalmente un diseño estandarizado de las viviendas, la práctica ha llevado a estandarizarlo. Así, se habría difundido en el país, por canales informales, un diseño arquitectónico conocido en las regiones por su alta probabilidad de ser aceptado, por cumplir con los estrictos estándares y regulaciones (por ejemplo sobre sismo-resistencia), y por ajustarse a los recursos del SFVISR. Dado que el tamaño mínimo de la vivienda es 36 metros cuadrados, la solución eficiente es un diseño de 6x6 metros: "El área de una vivienda y dependiendo del recurso que hay casi siempre es la misma (…) las casas terminan (…) cumpliendo con los mínimos estándares que pide el Banco Agrario". Los entrevistados señalaron que los formuladores tendrían tres o cuatro diseños para que se escoja el más apropiado en cada proyecto. También, en teoría, los formuladores "(visitarían) la región para mirar qué tipo de vivienda existe en la (zona), qué tipo de materiales se utilizan, y de acuerdo a eso es que se hacen los diseños". Sin embargo, la evidencia cualitativa sugiere que lo que predomina es un solo modelo estándar, con ligeras variaciones.

El diseño estandarizado de facto ha ocasionado que no se tengan en cuentan las particularidades locales: "Un proyecto de (el municipio de) Fonseca es igual al (de un municipio) de Boyacá. ¿Cómo es posible que sea el mismo modelo para condiciones diferentes?". Este patrón se acentúa dado que los arquitectos en Colombia tendrían mayoritariamente un enfoque urbano; no habría "arquitectos rurales", esto es, familiarizados con las particularidades de las distribuciones de los espacios rurales. En las entrevistas emergieron los siguientes ejemplos: en algunos casos, los baños se instalan dentro de la vivienda cuando el uso y costumbre es ubicarlos por fuera de la vivienda; la estufa en clima frío no se ubica en forma tal que permita calentar la casa; los lavadores se instalan en plástico cuando la costumbre en el campo es lavar la ropa con piedra; las duchas no tienen en cuenta que en las zonas rurales no hay presión del agua suficiente para que fluya adecuadamente; los espacios sociales se disponen adentro cuando la costumbre es socializar fuera de la casa; en los climas cálidos se instalan ventanas que no permiten una ventilación adecuada. Además, en zonas de inundación no se formulan los proyectos teniendo en cuenta este riesgo: "nos tocó elevar la altura de las casas porque allá (había una) afectación de lluvia; ella se crecía y se metía a las casas; entonces nos tocó alzar los niveles (de las viviendas) con el mismo recurso".

Aunque la estandarización predomina, también se presentan variaciones registradas positivamente por los entrevistados. Por ejemplo, una entidad oferente en un municipio del departamento del Valle redujo costos en mano de obra, gracias al trabajo comunitario, generando recursos disponibles para aumentar el tamaño de las viviendas: "se entregaron dos habitaciones, sala, comedor, cocina y su baño, total 40 metros cuadrados". Otro ejemplo de interés proviene de un Resguardo Indígena del Cauca donde la comunidad tomó la decisión de hacer las viviendas en bahareque, aprovechando que los indígenas tienen la facultad de definir sus propios diseños, decisión que aumentó el área de la vivienda, mejoró el aislamiento térmico y facilitó la apropiación cultural de las nuevas unidades.

Se aprecia, entonces, que en etapa de formulación, los beneficiarios quedan en general al arbitrio del tipo de oferente que los postule: unos están dispuestos a hacer pequeños ajustes al proyecto, que tienen grandes efectos en gran calidad de vida; otros son reticentes a hacer el menor ajuste a un diseño predeterminado. En etapa de construcción, puede darse el caso de que el beneficiario tenga la suerte de participar en un proyecto con un oferente flexible, dispuesto a satisfacer sus expectativas particulares, pero en la práctica no puede hacerlo porque el Banco Agrario ha aprobado un diseño previo que no puede ser modificado posteriormente. En todo caso, el proyecto sí podría modificarse si el interventor lo justifica. Por ejemplo, en un municipio del departamento del Tolima los entrevistados del proyecto afirmaron que los planos iniciales tenían unos errores que la entidad operadora y el constructor fueron modificando con la aprobación de la interventoría para poder satisfacer a los beneficiarios.

En todo caso, el trabajo cualitativo muestra que la participación de los beneficiarios en el diseño de la vivienda incrementa sus niveles de satisfacción. Sin embargo, según la Encuesta a Beneficiarios de VISR 2000-2011, aproximadamente siete (7) de cada diez (10) beneficiarios no participaron en la definición de la obra ya fuera para mejoramiento (en temas como materiales, ubicación, diseño o tipo de obra para la casa) (**Tabla 35**) o para vivienda nueva (en temas como materiales, ubicación, diseño o tipo de casa que le entregaron) (**Tabla 36**). Este hecho podría reflejar que las obras realizadas no necesariamente corresponden con las mejoras, necesidades o estilos de vida que los beneficiarios consideran prioritarias. Como se aprecia en las **Tablas 35 y 36**, estos resultados son estadísticamente robustos.

A partir del trabajo cualitativo se puede inferir que las entidades oferentes no tendrían incentivos para consultar a los beneficiarios: “hacer conjuntamente el diseño con ellos sería muy complicado, de pronto al llegar algún acuerdo, cada beneficiario tendría un punto de vista, esto no nos daría como la agilidad para desarrollar estas obras, si nos ponemos atender a cada usuario, cada cual quiere su vivienda diferente”.

Tabla 35 – Participación de beneficiarios en definición de obra de mejoramiento

	Proporción	*Coeficiente de variación*
Sí	28.0	13.200
No	67.0	5.524
No sabe	5.0	26.080
Total	100.00	

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Tabla 36 – Participación de beneficiarios en definición de vivienda nueva

	Proporción	*Coeficiente de variación*
Sí	21.4	0.000
No	71.0	0.000
No sabe	7.6	0.000
Total	100.0	

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Para facilitar el proceso de formulación, el Banco Agrario realizó durante todo el periodo de análisis esfuerzos de acompañamiento a las entidades oferentes. Estos esfuerzos, sin embargo, de

acuerdo a las entrevistas realizadas, no han sido del todo exitosos. Por una parte, el Banco manifiesta que aún se siguen recibiendo propuestas de proyecto sin la calidad requerida para obtener la elegibilidad; "la mortalidad sigue siendo del 70%". Por otra parte, las entidades oferentes consideran que se necesita un mayor y mejor acompañamiento del Banco para superar los impases que ocurren durante la formulación, relacionados especialmente con el diligenciamiento de formatos y el manejo del software: "Es que no hay acompañamiento alguno durante la formulación del proyecto; este es muy complicado de diligenciar (…) debería hacerse en una forma más sencilla y que no diera tantas trabas para poder acceder al subsidio"; "Tuvimos una experiencia el año pasado con la presentación de un proyecto de vivienda rural y no quedé satisfecha con el sistema; me parece un sistema excluyente, un sistema donde hay poco acompañamiento técnico en el proceso de la revisión, un proceso donde parece más un concurso que un tema que busque satisfacer el déficit habitacional". Un entrevistado comparó el proceso de formulación de proyectos VISR con el Banco Agrario con los procesos surtidos con Findeter: "Findeter, desde el primer día que inicia un proyecto de vivienda, te coge de la manita y te lleva hasta que te dice tu proyecto está bien formulado. Te apoya, te acompaña, te corrige, te ayuda, te lleva hasta que te dice tu proyecto es viable o si el proyecto simplemente no es viable te lo dice. Acá no, acá es tal día cerramos la convocatoria evaluamos te mandamos una carta donde hay un pliego de observaciones de lo que tienes que corregir". Las entidades oferentes que cuentan con oficinas asesoras especializadas en propuestas tendrían una ventaja comparativa frente a entidades oferentes sin experiencia. Así lo manifestaron algunos entrevistados, que expresaron su impotencia frente a la baja probabilidad de superar en calidad a propuestas de municipios que cuentan con el apoyo de entidades territoriales con mayor experiencia y organización, como es el caso de Antioquia, a través de la asesoría de la empresa VIVA.

5. Evaluación técnica de proyectos y elegibilidad

A continuación se describen los procedimientos que se llevan cabo para que la entidad otorgante decida sobre la elegibilidad de los proyectos, una vez han sido radicados en los términos de cada convocatoria. Los procedimientos: (i) evaluación técnica; (ii) visita de verificación en campo; (iii) elegibilidad.

a. Evaluación técnica

La evaluación técnica es la verificación de la entrega efectiva, por parte de la entidad oferente a la entidad otorgante (la entidad evaluadora a partir de 2010), de todos los documentos solicitados y el cumplimiento de todos los aspectos técnicos, financieros, jurídicos y sociales, exigidos en la normatividad vigente.

Si la documentación aportada por la entidad oferente no está completa, o si el proyecto no cumple con alguno de los requisitos técnicos, legales o financieros, se requiere a la entidad oferente que subsane la información pendiente, siempre y cuando no se modifiquen las variables

de calificación ni se sustituyan familias. Si la entidad oferente no responde a los requerimientos en el plazo previsto, se entiende que ha desistido de la solicitud de elegibilidad.

Ningún integrante del hogar puede presentarse simultáneamente en más de una postulación para acceder al SFVISR (Art. 23, Decreto 973 de 2005). Tampoco puede postularse el hogar que haya sido "afectado por la ejecutoria de un acto que ordenó la pérdida y restitución del subsidio, dentro de los diez (10) años anteriores a la fecha de la postulación" (Art. 35, Decreto 1160 de 2010). Lo que sí ocurre es que familiares sean beneficiarios de proyectos distintos: de acuerdo a la Encuesta de Beneficiarios VISR 2000-2011, el 38% de los beneficiarios tiene un familiar que también ha sido beneficiario del Programa. Este dato refleja que en uno de cada tres casos se focalizaron en la práctica grupos familiares ampliados.

Para el caso de población desplazada o afectada por desastres, la documentación exigida para acreditar la elegibilidad es menos exigente, como se vio en la sección anterior. La documentación de proyectos para estas poblaciones no es evaluada por la entidad evaluadora, sino por una oficina del Banco Agrario designada para esta tarea.

b. Visita de verificación en campo

El Art. 43 del Decreto 1160 de 2010 introdujo como procedimiento, después de cumplida a satisfacción la evaluación documental y técnica, una visita para verificar los siguientes aspectos: (i) que el proyecto se realice en suelo rural; (ii) que la solución de VISR no se realice en "zona de alto riesgo o de protección de los recursos naturales; zonas de reserva de obra pública o infraestructura básica del nivel nacional, regional o municipal; áreas no aptas para la localización de vivienda de acuerdo al respectivo Plan de Ordenamiento Territorial y que los diseños presentados se adapten a las condiciones del terreno propuesto". Con anterioridad no se realizaba este procedimiento.

Si después de la visita de verificación se originan nuevas observaciones, se solicitan ajustes a la entidad oferente para que los efectúe, siempre que no modifique las variables de calificación ni sustituya familias. Para esto cuenta con un término de hasta quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha de remisión de las observaciones. Si la entidad oferente no responde a los requerimientos, se entiende que ha desistido de la solicitud de elegibilidad.

La visita de verificación en campo no es obligatoria en todos los casos.

c. Elegibilidad

La elegibilidad es la manifestación formal de la entidad otorgante o la entidad evaluadora (esta última desde el Art. 41 del Decreto 1160 de 2010) mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, emite concepto de viabilidad de los proyectos que aplican al SVISR. La

elegibilidad se emite previa verificación del cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos. La elegibilidad de un proyecto no genera derecho alguno al otorgamiento del SFVISR (Art. 25, Decreto 973 de 2005).

Los requisitos para la elegibilidad de los proyectos en el periodo 2000-2011 se muestran en la **Tabla 37**. Los requisitos se pueden clasificar en ocho (8) categorías: titularidad del inmueble, ubicación de la solución, suministro de agua, financiación total del proyecto, documentación presentada, licencias de construcción y certificados de disponibilidad de infraestructura y servicios básicos, uso del software Modulo Oferente, y realización de la convocatoria local. Las seis (6) primeras categorías se tuvieron en cuenta en todo el periodo de análisis, excepto la primera, que fue excluida de los requisitos entre 2003 y 2005. Las dos últimas categoría se incluyeron en 2010.

Tabla 37 – Requerimientos mínimos para elegibilidad durante el periodo 2000-2012

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 1427 de 2005	Reglamento Operativo 2010
1. Certificación sobre la titularidad.	Certificación de la Alcaldía sobre la titularidad del derecho de dominio, donde conste la posesión quieta y pacífica por un término superior a cinco (5) años.	NA	Para proyectos de construcción de vivienda, acreditar la propiedad del inmueble mediante certificado de tradición y libertad expedido con anterioridad no superior a un (1) mes.	Para proyectos de construcción de vivienda, acreditar la propiedad del inmueble mediante certificado de tradición y libertad expedido con anterioridad no superior a tres (3) meses.	Para proyectos de construcción de vivienda, acreditar la propiedad del inmueble mediante escritura pública y certificado de tradición y libertad expedido con anterioridad no superior a un (1) mes.
2. Certificación sobre suelo rural y zonas no permitidas.	Certificación, expedida por la autoridad competente, de que la solución se ubique en suelo diferente al clasificado como urbano. Certificación de no estar en zona de alto riesgo, expedida por la autoridad competente.	Certificación de no estar en zona de alto riesgo y de protección de los recursos naturales, expedida por la autoridad competente.	Certificación del municipio o distrito indicando: i) que el proyecto se realizará en suelo rural, de acuerdo al respectivo POT; ii) que la solución no se realizará en zona de alto riesgo o de protección de los recursos naturales, zonas de reserva de obra pública o de infraestructura básica, áreas no aptas para la localización de vivienda según el POT.	(Igual a 2005)	Certificación del municipio o Distrito indicando: i) que el proyecto se realizará en suelo rural, de acuerdo al respectivo POT.
3. Acreditar la disponibilidad inmediata del suministro de agua y saneamiento básico.	Acreditar la disponibilidad inmediata del suministro de agua y saneamiento básico. Cuando el proyecto incluya conexiones de servicios domiciliarios de agua y alcantarillado, estas deben ser claramente señaladas en el proyecto.	Acreditar la disponibilidad inmediata del suministro de agua. Cuando el proyecto incluya conexiones de servicios domiciliarios de agua y alcantarillado, estas deben ser claramente señaladas en el proyecto.	Acreditar la disponibilidad inmediata del servicio de agua o de acceso a una fuente de suministro. Cuando el proyecto incluya conexiones de servicios domiciliarios de agua y alcantarillado, estas deben ser certificadas por la autoridad competente.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)
4. Certificación de la financiación total del proyecto	Acreditar la financiación total del proyecto con base en los aportes de los beneficiarios, de las entidades participantes, del subsidio y del crédito cuando sea necesario; Valorar la participación comunitaria a costos de mercado.	(Igual a 2000)	Certificación de la financiación total del proyecto, teniendo en cuenta: Los aportes de los beneficiarios, aportes de la entidad oferente, del departamento, de las entidades gestoras o promotoras, el subsidio y el crédito cuando exista.	Certificación de la financiación total del proyecto.	Certificación de la financiación total del proyecto teniendo en cuenta: los aportes de los beneficiarios, aportes de la EOF, del departamento, de las entidades gestoras o promotoras, el subsidio y el crédito cuando exista.
5. Presupuestos de construcción y demás documentación	Presupuesto de construcción y demás documentación definida en la metodología para acreditar la viabilidad financiera del mismo.	(Igual a 2000)	Presupuestos de construcción y demás documentación que se definan, para soportar la elegibilidad del proyecto.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)
6. Licencias y certificación de disponibilidad de infraestructura y servicios públicos básico	Licencia de Urbanismo y Construcción en los proyectos de construcción de vivienda nueva.	Licencia de Urbanismo y Construcción en los proyectos de construcción de vivienda nueva nucleada.	Licencias correspondientes para proyectos de construcción en sitio propio y certificación de disponibilidad de infraestructura y servicios públicos básicos: evacuación de residuos líquidos, suministro de aguas y loteo.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)
7. Información magnética de los postulantes y proyecto	NA	NA	NA	NA	Información magnética de los postulantes y proyecto, generada por el software entregado por el BA.
8. Acreditación de la realización del proceso de convocatoria local	NA	NA	NA	NA	Acreditación de la realización del proceso de convocatoria local para la preselección de postulantes o proyectos.

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en las normas referenciadas en la tabla.

En el periodo 2000-2011 se recibió un total de aproximadamente 11.600 proyectos de los cuales fueron aprobados alrededor del 22% de los mismos, a razón de un promedio aproximado de 250 proyectos al año (**Tabla 38**). Detrás de la baja tasa de aprobación hay dos fenómenos: por un lado la baja calidad de una alta proporción de las propuestas presentadas y por otra parte la insuficiencia de recursos para atender una demanda alta.

Tabla 38 – Proyectos recibidos y aprobados durante el periodo 2000-2011

Vigencia	No. Demanda proyectos	No. Proyectos aprobados	Monto aprobados
2000		198	46.646
2001	1675	266	51.697
2002	1557	183	40.227
2003	1374	201	36.270
2004	2361	349	67.537
2005	667	331	58.696
2005 - 2006 2/		14	4.263
2006	2009	373	69.436
2007	917	333	75.070
2008	649	189	66.582
2009	37	34	10.293
2010	415	108	54.839
Total General	**11661**	**2579**	**581.556**
Participación		2579	100%

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Contraloría (2011)

6. Calificación

Los *proyectos* elegibles son calificados por la entidad otorgante o, desde 2010, la entidad evaluadora. La calificación de los proyectos, durante el periodo de análisis 2000-2011, fue equivalente al promedio aritmético de la calificación del puntaje de cada uno de los hogares que los conformaban (desde el Art. 23, Decreto 1133 de 2000). Es decir, el puntaje de las postulaciones colectivas fue igual a la sumatoria del total de los puntajes de los hogares del proyecto dividida entre el número de hogares postulantes en dicho grupo.

La metodología de calificación por *hogar* sufrió un cambió en la mitad de la década de análisis. Entre el año 2000 y el año 2005, la calificación de cada hogar era equivalente al resultado de fórmulas que sumaban las variables ponderadas que se indican en las dos primeras columnas de la **Tabla 39**. A partir del Art. 29 del Decreto 973 de 2005, el puntaje de cada hogar se calcula sumando los puntos obtenidos según las variables de calificación señaladas en la **Tabla 39**. Téngase en cuenta que el modelo de calificación de hogares involucra en la calificación de cada uno de ellos información que proviene del municipios en el cual residen.

Tabla 39 – Criterios de calificación de hogares durante el periodo 2000-2012

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 1427 de 2005	Decreto 4545 de 2006	Decreto 1160 de 2010 y Resolución 119 de 2010	Reglamento Operativo 2012 y Resolución 166 de
Valor del subsidio solicitado	((Valor máximo de la vivienda - Valor del subsidio solicitado)/Valor máximo de la vivienda)*750	((Valor máximo de la vivienda - Valor del subsidio solicitado)/Valor máximo de la vivienda)*700	Valor máximo = 28	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	NA	NA
Aportes de contrapartida entidad oferente	(Valor Aporte Municipal/ Valor máximo de la vivienda resultante)*1500	Valor Aporte de contrapartida / Valor de la solución de vivienda presentada por el hogar)*2000	Por cada décima (0.1) de SMMLV adicional a los valores mínimos se otorgan cuatro décimas (0.4) de punto, hasta un máximo de 20 pts.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	Por cada 5 pts porcentuales que deba bajarse el SFVISR se otorgan 2 pts, hasta un máximo de 10 pts.
Aportes de hogares	(Valor aporte Familiar/Valor máximo de la vivienda)*1500	(Valor aporte Familiar/Valor de la solución de vivienda presentada por el hogar)*1500	NA	NA	NA	NA	NA
Otros aportes	NA	NA	Aportes departamentales, de mínimo el 10% del valor del proyecto, adicional a los mínimos de contrapartida, en municipios o distritos con NBI entre 30% y 60%, tendrán dos (2) puntos; si el aporte se realiza en municipios o distritos con NBI entre 60% y 100%, tendrá cinco (5) puntos.	Aportes de entidades territoriales diferentes a la oferente, de mínimo el 10% del valor del proyecto, adicional a los mínimos de contrapartida, en municipios o distritos con NBI entre 30% y 60%, tendrá dos (2) puntos; si el aporte se realiza en municipios o distritos con NBI entre 60% y 100%, tendrá cinco (5) puntos.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	NA
Número de miembros del Hogar	(Número de miembros del Hogar - 1)*25. El mínimo de puntaje se obtiene con dos (2) personas y el máximo con cinco (5) o más personas.	(Igual a 2000)	Por cada miembro adicional a los dos (2) miembros mínimos, se suma uno (1) punto hasta un máximo de tres (3) pts.	Por cada miembro adicional a los dos (2) miembros mínimos (o uno (1) miembro en hogares afectados por desastres naturales o calamidad pública), se suma uno (1) punto hasta un máximo de tres (3) pts.	(Igual a 2005)	Por cada miembro adicional a los dos (2) miembros mínimos (o uno (1) miembro en hogares afectados por desastres naturales o calamidad pública), se suma uno (1) pto. hasta un máximo de cuatro 4 pts.	Por cada miembro adicional a los dos (2) miembros mínimos (o uno (1) miembro en hogares afectados por desastres naturales o calamidad pública), se suma uno (1) pto. hasta un máximo de cuatro 4 pts.

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 1427 de 2005	Decreto 4545 de 2006	Decreto 1160 de 2010 y Resolución 119 de 2010	Reglamento Operativo 2012 y Resolución 166 de
Condición de mujer jefe de hogar	(Condición de mujer jefe de hogar)*35. El valor de mujer cabeza de hogar es uno (1), cualquier otro es cero.	(Igual a 2000)	La condición de mujer cabeza de hogar u hogar uniparental otorga 2 pts.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	Condición de madre cabeza de familia u hogar uniparental = 3 (valor máximo)	Condición de madre cabeza de familia u hogar uniparental = 3 (valor máximo)
Presencia de población dependiente	(Presencia de población dependiente)*35. La presencia de población dependiente (discapacitados, ancianos o niños), tiene un valor de uno (1).	(Igual a 2000)	Por cada miembro menor de ocho (8) años, discapacitado o adulto mayor de sesenta (60) años, dependiente, se asignan dos (2) puntos, con límite máximo de ocho (8) puntos.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	Por cada miembro menor de ocho (8) años, discapacitado o adulto mayor de sesenta (60) años, dependiente, se asignan dos (2) puntos, con límite máximo de seis (6) puntos.	Por cada miembro menor de ocho (8) años, discapacitado o adulto mayor de sesenta (60) años (excluyendo al jefe de hogar o su cónyugue) se asigna un (1) pto., con límite máximo de cinco (5) puntos.
Nivel Sisben	100/(Nivel Sisben). El nivel Sisbén tiene puntaje uno (1) o dos (2); cualquier otro es cero (0).	150/(Nivel del Sisbén. El nivel Sisbén tiene puntaje es uno (1) o dos (2). El nivel Sisbén para población indígenas se asimila a nivel uno (1).	Nivel Sisbén 1, obtiene cuatro (4) puntos. Nivel Sisbén 2 obtiene tres (3) puntos. El nivel Sisbén para población indígena se asimila a nivel uno (1). Nivel Sisbén 3 para la población raizal de San Andrés y Providencia se asimila a nivel 2.	(Igual a 2005)	Nivel Sisbén 1, obtiene cuatro (4) puntos. Nivel Sisbén 2 obtiene tres (3) puntos. El nivel Sisbén para población indígena se asimila a nivel uno (1). Nivel Sisbén 3 para la población raizal de San Andrés y Providencia se asimila a nivel 2. Desplazados y afectados por desastres naturales se asimilan a Sisbén 1.	Nivel Sisbén 1, obtiene cinco (5) puntos. Nivel Sisbén 2 obtiene tres (3) puntos. El nivel Sisbén para población indígena se asimila a nivel uno (1). Nivel Sisbén 2 y 3 para la población raizal de San Andrés y Providencia se asimila a nivel 2.	Nivel Sisbén 1, obtiene diez (10) puntos. Nivel Sisbén 2 obtiene cinco (5) puntos.
Número de veces de postulación	25*(Número de veces de postulación -1). El número de postulaciones son mínimo dos (2) y máximo cuatro (4) o más.	(Igual a 2000)	La primera postulación no otorga puntaje. Postular por segunda vez otorga tres (3) puntos; postular por tercera vez otorga cinco (5) puntos; postular por cuarta vez otorga 7 (siete) puntos. Cinco o más postulaciones otorgan nueve (9) puntos.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	La primera postulación no otorga puntaje. Por cada postulación adicional se otroga un (1) punto, hasta cinco (5) puntos.	La primera postulación no otorga puntaje. Por cada postulación adicional se otroga un (1) punto, hasta tres (3) puntos.

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 4427 de 2005	Decreto 4545 de 2006	Decreto 1160 de 2010 y Resolución 119 de 2010	Reglamento Operativo 2012 y Resolución 166 de
Número de veces de postulación	25*(Número de veces de postulación-1). El número de postulaciones son mínimo dos (2) y máximo cuatro (4) o más.	(Igual a 2000)	La primera postulación no otorga puntaje. Postular por segunda vez otorga tres (3) puntos; postular por tercera vez otorga cinco (5) puntos; postular por cuarta vez otorga 7 (siete) puntos. Cinco o más postulaciones otorgan nueve (9) puntos.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	La primera postulación no otorga puntaje. Por cada postulación adicional se otorga una (1) punto, hasta cinco (5) puntos.	La primera postulación no otorga puntaje. Por cada postulación adicional se otorga una (1) punto, hasta tres (3) puntos.
Indice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de indicadores municipales	100*(Indice de NBI)	(Igual a 2000)	A NBI menor o igual a 20% se asignan 2 pts; entre 20% y 30% se asignan 3 pts; entre 30% y 40% se asignan 4 pts; entre 40% y 50% se asignan 6 pts; entre 50% y 60% se asignan 8 pts; entre 60% y 70% se asignan 14 pts; entre 70% y 80% se asignan 17 pts; entre 80% y 90% se asignan 19 pts; entre 90% y 100% se asignan 22 pts.	(Igual a 2005)	(Igual a 2005)	A NBI menor o igual a 20% se asignan 0 pts; entre 20% y 30% se asignan 3 pts; entre 30% y 40% se asignan 6 pts; entre 40% y 50% se asignan 9 pts; entre 50% y 60% se asignan 12 pts; entre 60% y 70% se asignan 16 pts; entre 70% y 80% se asignan 20 pts; entre 80% y 90% se asignan 25 pts; entre 90% y 100% se asignan 30 pts.	A NBI menor o igual a 20% se asignan 0 pts; entre 20% y 30% se asignan 1.5 pts; entre 30% y 40% se asignan 3 pts; entre 40% y 50% se asignan 4.5 pts; entre 50% y 60% se asignan 6 pts; entre 60% y 70% se asignan 8 pts; entre 70% y 80% se asignan 10 pts; entre 80% y 90% se asignan 12.5 pts; entre 90% y 100% se asignan 15 pts. Pertenecer a municipio incluido en PLan de Consolidación + 7 pts. Pertenecer a municiio con Indice de Ruralidad menor a 35 + 1 pt; 35 a 40 + 2 pts; 40 a 45 + 3 pts; 50 a 55 + 4 pts; mayor a 60 + 5 pts
Política Sectorial	NA	175*(Vinculación a un proyecto productivo agropecuario, programas colectivos ambientales en parques nacionales; programas asociativos de agroindustria y asociativos de mujeres). El cumplimiento de la variable tienen valor de dos (2).	NA	NA	NA	NA	NA

	Decreto 1133 de 2000	Decreto 1042 de 2003	Decreto 973 de 2005	Decreto 4427 de 2005	Decreto 4545 de 2006	Decreto 1160 de 2010 y Resolución 119 de 2010	Reglamento Operativo 2012 y Resolución 166 de
Política sectorial	NA	175 ff (Vinculación a un proyecto productivo agropecuario, programas colectivos ambientales; programas asociativos de agroindustria y asociativos de mujeres). El cumplimiento de la variable tienen valor de dos (2).	NA	NA	NA	NA	NA
Población vulnerable	NA	20 ff (Población desplazada o afectada por riesgos o desastres naturales). El cumplimiento de la variable tiene un valor de uno (1).	NA	Las variables de calificación son las establecidas en el artículo 11 del Decreto 2675 de 2005.	NA	Perteneciente a grupos étnicos o afrocolombianos = 22 (valor máximo)	Perteneciente a grupos étnicos = 50 pts; Estar vinculado a la Red Unidos = 10 pts; Beneficiario del proceso de restitución de tierras = 10 pts; Domicilio en resguardo indígena o territorio colectivo = 66 pts
Compra de materiales	NA	NA	NA	Comprometerse a adquirir insumos de construcción a través del Banco de Materiales (de la entidad otorgante), cuando el precio sea menor al formulado, obtiene un puntaje de cinco (5) pts.	NA	NA	NA
Propiedad del predio	NA	NA	NA	NA	NA	Se otorgan cinco (5) ptos. a la propiedad del inmueble por uno o varios miembros del hogar.	NA
Tamaño de la solución	NA	NA	NA	NA	NA	Por cada dos (2) metros adicionales a los 36 mínimos, se otorgan dos (2) ptos., hasta un máximo de diez (10) ptos.	Por cada dos (2) metros adicionales a los 36 mínimos, se otorgan dos (2) ptos., hasta un máximo de diez (10) ptos.
Articulación	NA	NA	NA	NA	NA	Cuando se gestionen aportes con otra entidad territorial, se asignan cinco (5) ptos.	NA

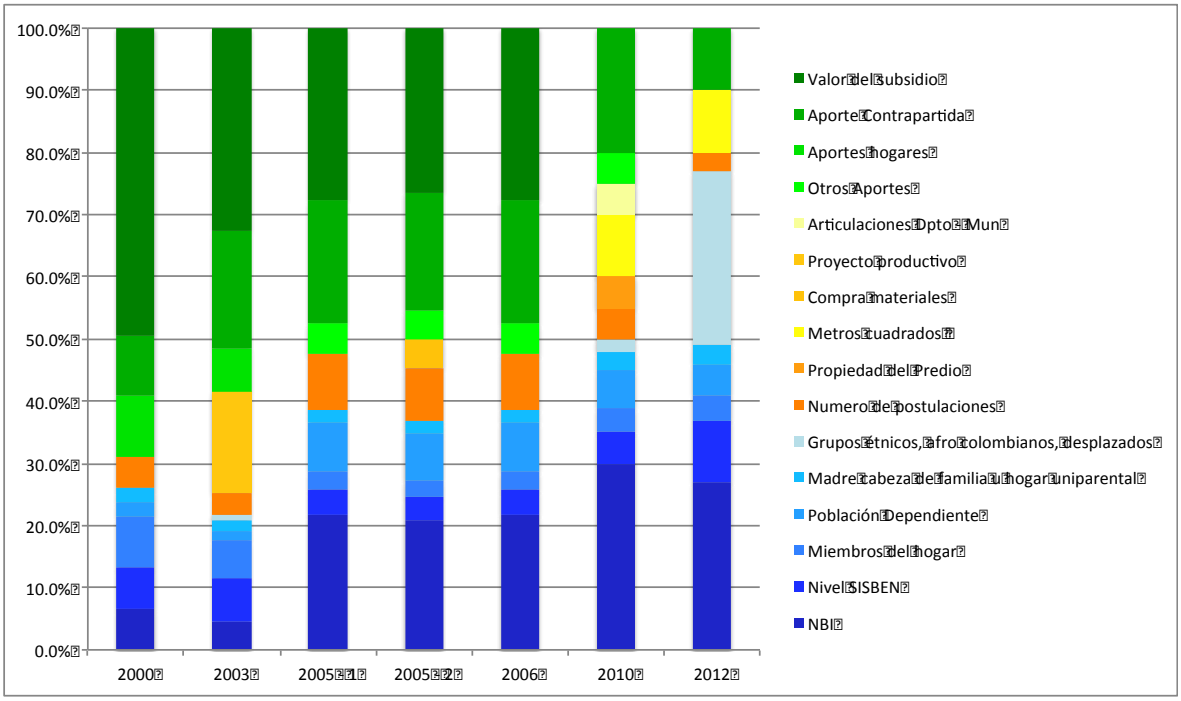
Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en las normas referenciadas en la tabla.

A pesar del cambio de metodología, la mayoría de las variables utilizadas para la calificación de hogares estuvieron vigentes durante todo el periodo de análisis: las variables financieras relacionada con los aportes de contrapartida de la entidad oferente y de otros actores, y las variables de vulnerabilidad relacionadas con el número de miembros del hogar, la condición de mujer cabeza de hogar, la presencia de población dependiente, el nivel Sisbén, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y la variable del número de veces de postulación. Las variables relacionadas con el valor del subsidio solicitado se eliminaron en 2010. Finalmente, las variables relacionadas con vinculación a proyectos de política sectorial, pertenencia a un grupo vulnerable, proveedor para la compra de materiales, propiedad del predio, tamaño de la solución, y la articulación departamento – municipio, solo fueron tenidas en cuenta durante periodos cortos. El trabajo cualitativo realizado para esta evaluación mostró que los beneficiarios no conocen los criterios de calificación.

Como se observa en la **Gráfica 12**, durante el periodo de análisis, las variables financieras (en verde) fueron perdiendo peso relativo frente a las variables de vulnerabilidad (en azul) que aumentaron su peso relativo en la segunda mitad de la década analizada. Las variables financieras constituyeron más del 50% de las variables calificadas hasta 2010. De manera general se puede decir que las variables relacionadas con el valor del subsidio, el aporte de contrapartida de las entidades oferente y el valor del NBI fueron las que más influyeron en la asignación del SFVISR entre 2000 y 2010. En el año 2010, la variable relacionada con el valor del subsidio fue suprimida e la fórmula de calificación.

Desde la perspectiva de la equidad, el aumento de la participación de las variables de vulnerabilidad es positiva en tanto pondera favorablemente a los más desaventajados. Desde la perspectiva de la eficiencia, la alta participación de las variables financieras que se tenía en los primeros años del Programa VISR es deseable en tanto a mayores recursos, mayor es la cobertura del proyecto.

Gráfica 12 – Peso relativo de las variables de calificación del SFVISR 2000-2012, valores máximos



Nota: El color verde corresponde a las variables financieras; el color azul a variables de vulnerabilidad; el color naranja a otras variables relacionadas con la operación del Programa VISR. Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos con base en Decreto 1133 de 2000, Decreto 1042 de 2003, Decreto 975 de 2005, Decreto 4427 de 2005, Decreto 4545 de 2006, Decreto 1160 de 2010 y Decreto 900 de 2012.

Como se señaló en la descripción del actor llamado Entidad Evaluadora, entrevistados para esta evaluación afirmaron que una práctica recurrente antes del 2010 consistía en que algunos parlamentarios gestionaban ante el BAC la calificación de determinados proyectos de VISR, para que éstos fueran elegidos como beneficiarios del SFVISR. Al contratar el proceso de calificación de los proyectos con la Universidad Nacional de Colombia, se buscó mitigar la influencia política en este proceso[19].

7. Asignación del SFVISR

La entidad otorgante asigna los SFVISR a los hogares postulantes de los proyectos que obtuvieron el mayor puntaje, luego de haber sido ordenados de mayor a menor, de acuerdo con la fórmula de calificación utilizada, y los recursos disponibles para cada departamento (Art. 21, Decreto 1133 de 2000).

En cuanto a los proyectos presentados para beneficiar población desplazada, dada la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y sus posteriores autos, se les otorgó entrada preferente al

[19] Esta evaluación no reporta resultados relacionados con esta medida en tanto los resultados que debían ser evaluados corresponden al periodo 2000-2011.

Programa VISR, con independencia del puntaje que alcanzaran los proyectos, utilizando como criterio de asignación el momento de radicación de la propuesta en la entidad otorgante. A los proyectos para beneficiar población afectada por desastres también se les dio entrada preferente.

Una vez decidida la asignación del SFVISR, en el periodo 2000 a 2005, la entidad otorgante suscribía un convenio con la entidad oferente del proyecto y un representante de los beneficiarios (conformando el Comité Operativo del Proyecto) en el cual se establecían las condiciones para los desembolsos de recursos del SFVISR. Para la firma y legalización del convenio, la entidad promotora (hasta el 2003) o la entidad oferente (hasta el 2005) debían adjuntar en un plazo no mayor a treinta (30) días los siguientes documentos: (i) acta de nombramiento (hasta el 2003) o elección (hasta el 2005) de un representante de los beneficiarios; (ii) certificación de disponibilidad presupuestal de los aportes de cofinanciación; (iii) constancia de apertura de una cuenta corriente en la oficina del Banco Agrario del municipio donde se ejecuta el proyecto o en del municipio más cercano (Decreto 1133 de 2000 y Decreto 1042 de 2003).

Desde el 2005, para asignarse el subsidio, la entidad oferente debía surtir los siguientes procedimientos, en un plazo no mayor al estipulado a treinta (30) días, contados a partir del recibo de la comunicación enviada por correo certificado sobre la asignación condicionada del subsidio: (i) abrir la cuenta corriente en la oficina del Banco Agrario del municipio o distrito donde se ejecutará el proyecto o en la del municipio o distrito más cercano; (ii) *realizar la consignación del 100% de los recursos de contrapartida* ofrecidos en dinero en la cuenta corriente del proyecto, enviando la respectiva constancia a la entidad otorgante (Art. 40, Decreto 975 de 2005). El Decreto 900 de 2012 bautizó esta directriz como *asignación condicionada del subsidio*.

En cualquier caso, si un proyecto no cumplía con los requisitos descritos en el plazo establecido, el proyecto perdía el derecho al subsidio y la entidad otorgante procedía a otorgar los recursos a un proyectos del mismo departamento o programa sectorial que le siguiera en puntaje o en su defecto al proyecto con mayor puntaje de calificación a nivel nacional que aún no hubiera sido beneficiario del subsidio. Si los requisitos se cumplían, se debía obtener la certificación de la revisoría fiscal correspondiente, sobre el cumplimiento de los procesos y procedimientos establecidos, para formalizar la asignación.

El listado de los proyectos elegibles con su respectiva calificación en orden descendente, los subsidios asignados y el valor correspondiente, debían ser publicadas en medios masivos de comunicación (diario de circulación nacional o Internet). Las entidades oferentes eran responsables de comunicar la elegibilidad, calificación y asignación de los proyectos a los hogares postulantes. El Decreto 1042 de 2003 (Art. 10) estableció además que a los beneficiarios se les debía notificar el procedimiento para la entrega del subsidio. Ese mismo decreto dispuso también que a los oferentes de los proyectos no adjudicados se les debía enviar una comunicación informándoles sobre el puntaje obtenido, en un término no mayor a treinta (30) días, contados a partir de la asignación del subsidio.

Desde 2010, la entidad otorgante debe remitir el listado de hogares que resulten beneficiados a la lista de beneficiarios al Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda (Art. 51, Decreto 1160 de 2010).

Los proyectos que, siendo elegibles, no recibieron asignación del SFVISR en una vigencia particular, no se acumulan para el año siguiente. Según un entrevistado, esta decisión hace las convocatorias muy costosas para los proponentes porque si son rechazados en una vigencia, y quieren reaplicar el año siguiente, debe comenzar prácticamente de ceros nuevamente. El tamaño de estos costos es importante considerando que hay una brecha importante entre la demanda de subsidios y la oferta de los mismos. Los entrevistados recomiendan, entonces, permitir a los postulantes de una convocatoria, participar de las siguientes, haciendo los ajustes que la entidad otorgante recomiende para obtener mayores puntajes.

En el escenario institucional descrito, se pueden identificar tres fuentes de asimetría mediante las cuales los proponentes podrían afectar la probabilidad de que el SFVIR les fuera asignado, según las entrevistas realizadas para esta evaluación y el análisis normativo del Programa VISR: Por una parte, la población desplazada y afectada por desastres tenía entrada preferente al Programa VISR. En segundo lugar, los que tenían las mayores capacidades para formular proyectos de calidad, generalmente provenientes de las regiones aventajadas. Finalmente, aquellos que podían ser representados por parlamentarios con capacidad de influir en el proceso de calificación.

El tiempo promedio que transcurrió entre la entrega de los documentos de postulación por parte de los beneficiarios y el momento en el que le fue asignado el SFVISR, fue equivalente a 11.8 meses para mejoramiento y 13.7 meses para construcción de vivienda, según la Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 hecha para esta evaluación. El año que transcurre en promedio entre los dos momentos, significa en algunos casos la necesidad de actualizar precios.

8. Entrega de recursos

La entrega de recursos para cada SFVISR se realiza a través de tres (3) desembolsos: un primer desembolso igual al 50% de valor del subsidio, un segundo desembolso igual al 40% del valor del subsidio y un tercer desembolso por el 10% del valor del subsidio restante. Durante el periodo de análisis, los requisitos requeridos por la entidad otorgante para realizar los distintos desembolsos sufrieron cambios. A continuación se describen las modificaciones correspondientes.

Primer desembolso

En relación a los requisitos exigidos para realizar el primer desembolso, entre el año 2000 y el año 2005, cuando no se exigía la *consignación del 100% de los aportes de contrapartida* de la entidad oferente para formalizar la asignación, se requería la consignación de al menos 50% de los aportes

de contrapartida correspondientes en la cuenta corriente del proyecto, adjuntando el comprobante de consignación correspondiente, para la realización del primer desembolso. De la misma manera, se requería la consignación de los aportes de los hogares beneficiarios y otras entidades co-financiadoras, en caso de que dichos aportes se fueran a realizar en dinero en efectivo. La disponibilidad de los aportes restantes, en dinero o en especie, se debía certificar mediante documentos emitidos por la entidad competente correspondiente (Art. 25, Decreto 1133 de 2000).

Un requisito fundamental adicional para realizar el primer desembolso, que permaneció durante todo el periodo de análisis, fue la entrega de una *póliza de cumplimiento y buen manejo de recursos*, junto con el recibo de pago de la prima, por la totalidad de los recursos del subsidio, constituida a favor de la entidad otorgante del mismo (Art. 25, Decreto 113 de 2000). En el año 2000, este lineamiento se interpretó en el Reglamento Operativo como una póliza por el 100% del valor del primer desembolso válida por el 60% de la vigencia del proyecto más dos (2) meses. Desde 2005 las normas hicieron explícito que las pólizas debían ser expedidas por una compañía de seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia y que debían prorrogarse en el evento en que se prorrogara la vigencia del proyecto (Art. 41, Decreto 973 de 2005).

Otro requerimiento que perduró durante toda la década fueron los soportes documentales o contratos que permitieran comprobar los aportes de contrapartida consistentes en *costos indirectos* para la ejecución de las obras. Desde el Decreto 973 de 2005, se adicionó a este requerimiento la presentación de las pólizas correspondientes.

En el año 2000 se requería el *Acta* donde constara la conformación del Comité Operativo. A partir del Decreto 973 de 2005 se requería, en cambio, el Acta donde constara la conformación del Comité de Vigilancia del Proyecto y el Acta de la Asamblea de Beneficiarios, suscrita por el interventor, donde constara *la elección de dos representantes* de los beneficiarios como miembros del Comité de Vigilancia. En este último documento debía quedar constancia de que los beneficiarios tenían el conocimiento de las condiciones técnicas y financieras del proyecto, y que se comprometían a efectuar los aportes establecidos. A partir del Decreto 900 de 2012 se exige el Acta del Comité de Validación y la certificación de haber realizado con anticipación la Asamblea de Beneficiarios.

Durante todo el periodo de análisis se exigió además un informe de interventoría sobre el cumplimiento de las condiciones técnicas, administrativas y financieras para el inicio del proyecto y un cronograma de actividades, incluyendo obra e inversiones, presentado y firmado por la entidad oferente y el interventor. En el Decreto 4427 de 2005 es explícito el requerimiento de un informe de cumplimiento del trabajo social por parte de la entidad oferente. En el Decreto 900 de 2012 se hace referencia, en vez de los informes anteriores, a la solicitud formal de la Gerencia Integral manifestado la solicitud del desembolso.

Finalmente, a partir de 2010, y para los casos de construcción de vivienda nueva agrupada en predios de la entidad oferente, se requirió la transferencia de la propiedad a cada uno de los beneficiarios. También se requirió la certificación expedida por el Banco Agrario donde se acreditara la exoneración del gravamen al movimiento financiera de la cuenta corriente del proyecto. Estos requisitos se eliminaron a partir del 2012.

Segundo desembolso

El segundo desembolso correspondiente al 40% del valor del subsidio otorgado se realizaría una vez se acreditara, como primer requerimiento, el acta de avance obra e informe de interventoría, donde se certificara la ejecución de al menos el 50% de las metas físicas y financieras del proyecto, incluyendo costos directos e indirectos. Esta acta debía ser elaborada por la entidad oferente y avalada por el Comité Operativo del Proyecto, hasta el año 2005 (Decreto 1133 de 2000), o por el interventor, a partir del 2005 (Decreto 973 de 2005).

Los avances se debían reflejar además en un cronograma de actividades que mostrara los avances en ejecución física y financiera desde el 50% hasta el 90% del proyecto[20]. Solo a partir del 2005, la entidad otorgante exigía a la entidad oferente presentar un informe de cumplimiento del trabajo social y ambiental para realizar el segundo desembolso.

Adicionalmente, se debía presentar una póliza de cumplimiento y buen manejo de recursos a favor de la entidad otorgante. En el año 2000, este lineamiento fue interpretado por el Reglamento Operativo como la suscripción de una póliza por el 100% del valor del segundo desembolso, con una vigencia igual a la ejecución del 40% de la obra más dos (2) meses.

Finalmente, a partir del Decreto 900 de 2012, la solicitud de desembolso debe ser formalmente solicitada por la Gerencia Integral. Además, se debe entregar copia del Acta del Comité de Validación.

Tercer desembolso

Para obtener el desembolso final, equivalente al 10% del subsidio, se requirieron distintos niveles de avance de la obra durante el periodo de análisis.

Hasta 2005, el desembolso final se realizaba una vez se finalizara la ejecución de las obras del proyecto. La entidad oferente debía entregar un informe final de interventoría donde se comprobara la ejecución del 100% de las metas físicas y financieras, conforme al cronograma del proyecto. Además, se debía suministrar un documento suscrito por el responsable del proyecto

[20] En los últimos el Banco Agrario adoptó la medida de exigir el 50% de casas terminadas, en vez del 50% de avances de la obra.

ante Notario Público, donde constara la construcción de las obras previstas y entregadas a satisfacción a al menos 80% de los beneficiarios. Finalmente, la entidad oferente debía entregar la escrituración del inmueble o el documento público de protocolización de mejoras.

A partir del 2005, la entidad otorgante requería un avance de obra del 90% de las metas físicas y financieras del proyecto, incluidos costos directos e indirectos. Esto se certificaba a través de un acta de avance presentada por la entidad oferente, un informe de interventoría, un informe de cumplimiento del trabajo social y ambiental, un cronograma de actividades actualizado, la escrituración y registro para los proyectos de vivienda nueva, y finalmente, la modificación de la póliza de seguro de cumplimiento que amparara el buen manejo del anticipo y el cumplimiento en la terminación y liquidación del proyecto.

En caso de que la ejecución física de las obras alcanzara el 100%, la entidad oferente debía presentar, además del informe de avance y del informe de cumplimiento del trabajo social y ambiental, un Acta de Entrega y Recibo de Obras, elaborada y firmada por el interventor, el responsable del proyecto y los representantes de los beneficiarios; copia de una póliza del acta aprobatoria emitida por la entidad oferente respecto de la póliza constituida a su favor por el contratista ejecutor de la obra cuya vigencia se debía extender durante cinco (5) años; y finalmente, los títulos de solución de vivienda individuales debidamente protocolizados a través de escritura pública.

Finalmente, a partir del Decreto 900 de 2012, esta solicitud de desembolso debe ser formalmente solicitada por la Gerencia Integral. Además, se debe entregar copia del Acta del Comité de Validación.

Los tiempos de los desembolsos, en la práctica

En esta sección se analizan los *datos administrativos del BAC* sobre los tiempos *de los desembolsos*. En la sección subsiguiente (ejecución de recursos) se analizan los tiempos desde una perspectiva algo diferente: los tiempos *reportados por los beneficiarios* para los hitos del proyecto que éstos perciben; en otras palabras, los hitos sobre la *ejecución* de los recursos desembolsados. Ambos análisis son complementarios, no sustitutos.

Uno de los principales indicadores de efectividad es el tiempo que toman los proyectos; cuánto se demora en llevar a cabo los desembolsos y finalmente cuánto se demoran las personas en recibir la vivienda. Un primer análisis del tiempo de demora, desde la adjudicación de los proyectos en función de los desembolsos realizados, muestra la crítica situación que vivió el desarrollo de los proyectos de VISR. El primer retraso en el cronograma de ejecución se dio desde el primer desembolso del Banco Agrario; éste toma en promedio 9 meses y fue crítico pues los operadores, al no contar con estos recursos, no daban inicio al proyecto (**Tabla 40**).

Tabla 40 - Tiempo entre adjudicación de proyectos y desembolsos

Proceso	Tiempo desde adjudicación (meses)				No ejecutado
	Promedio	Media	Min	Max	
1er desembolso	9	7	1	57	144
2do desembolso	18	15	5	78	402
3er desembolso	25	22	7	94	755
Liquidación	34	29	5	140	904

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por el Banco Agrario (2013).

En algunos casos los recursos fueron adjudicados pero el proyecto no daba inicio. En la práctica, se congelaban los recursos, el Banco abría una carpeta para un proyecto que no se desarrollaba, y los beneficiarios no recibían su vivienda oportunamente.

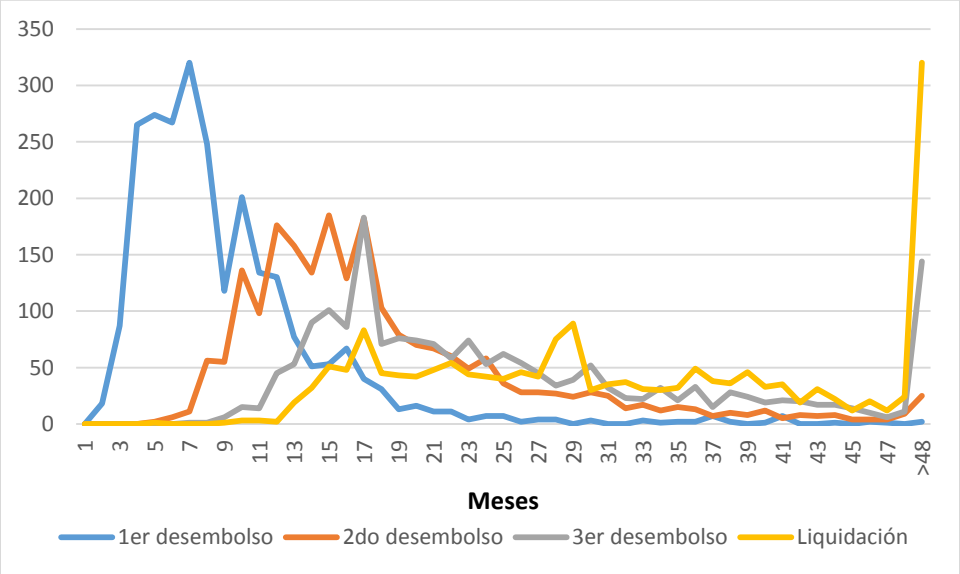
En algunos casos se observaron proyectos en los que el primer desembolso tomó más de dos años; esta situación se presentó continuamente desde el año 2003, y se aumentó luego en el año 2004, en un amplio número de municipios; en el 2008 se observó principalmente en la construcción de vivienda nueva para desplazados; en el 2009, en 10 proyectos de vivienda nueva en el departamento de Tolima del programa de desastres; y en 2010, en 3 proyectos de vivienda nueva por desastres en Bugalagrande en Valle del Cauca.

Más críticos aún son los proyectos que nunca recibieron el primer desembolso. En el periodo de análisis, un total de 144 proyectos adjudicados, más del 5%, no llegaron siquiera a esta etapa del proceso. Esta situación se presentó desde el 2004, donde resaltan siete proyectos operados por la Empresa de Vivienda de Antioquia – VIVA en el 2009, que fueron cancelados por incumplimiento sin haber recibido ningún desembolso, y 38 proyectos en el año 2010 por más de 1.656 viviendas que fueron declarados o se encuentran en proceso de declaratoria de incumplimiento.

Por otro lado, con los tiempos mínimos observados en el universo de proyectos, el mejor escenario que se puede construir es que el proyecto tome 7 meses en llegar al tercer desembolso, que se genera cuando las viviendas ya han sido construidas y entregadas a los beneficiarios. En el periodo de análisis se encuentran solo 97 proyectos, correspondientes al 3,7% del total, que recibieron el tercer desembolso antes de un año, la mayor parte de los cuales fueron ejecutados entre el 2000 y el 2002.

La **Gráfica 13** muestra la distribución entre el tiempo de adjudicación de los proyectos, los desembolsos y la liquidación. El importante traslape entre las curvas muestra la diversidad de situaciones que se presentan, pues mientras algunos proyectos ya se encuentran recibiendo el tercer desembolso al año de haberse adjudicado, otros no han recibido el primero. De resaltar, la gran cantidad de proyectos que aún luego de dos años de adjudicados continúan en ejecución, tanto del segundo, como del tercer desembolso, y la liquidación.

Gráfica 13 - Tiempo entre adjudicación de proyectos y desembolsos

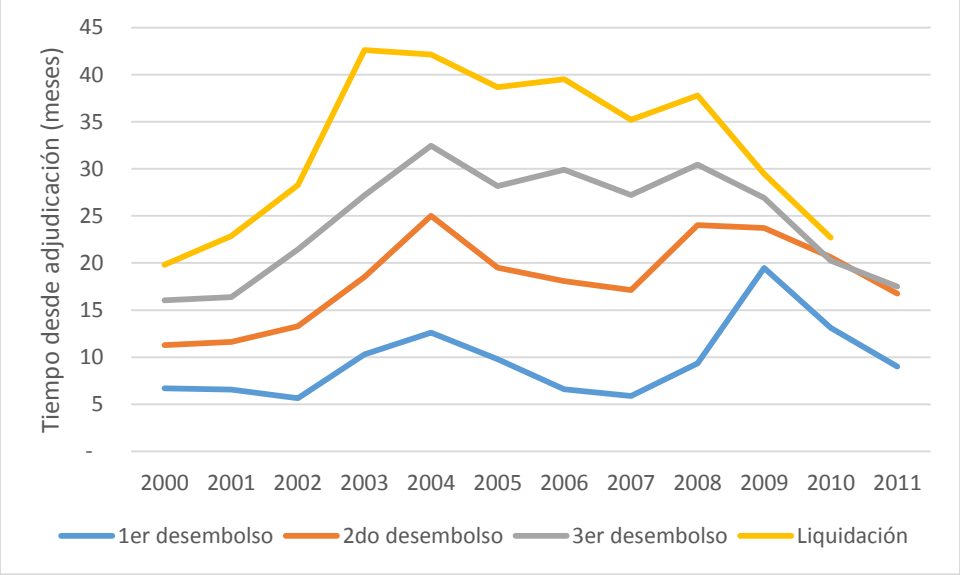


Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por el Banco Agrario (2013).

Por otro lado, resalta que cada etapa del proceso desde el primer desembolso toma en promedio entre 9 y 10 meses, lo que hace que el ciclo completo de los proyectos tome 34 meses, es decir casi 3 años en ser llevados a feliz término cuando esto sucede. Visto desde el punto de vista del beneficiario que inicia el proceso inclusive antes de esto, se plantea una realidad muy compleja: recibir una casa de VISR en Colombia toma alrededor de 3 años.

La siguiente pregunta para responder en materia de tiempos del proceso es si el fenómeno descrito, en el periodo de estudio, se mantuvo igual o mejoró con el tiempo. La **Gráfica 14** muestra la evolución de acuerdo con los años de adjudicación de los proyectos. Aunque varía un poco entre desembolsos, se puede observar un incremento marcado en los tiempos del proceso total desde el 2000 al 2004, en los que, por ejemplo, el segundo desembolso pasó de tomar 11 meses a 25, luego de lo cual el tiempo se reduce, aunque no tan fuertemente, hasta el 2009, y finalmente cae en 2010 y 2011 aunque no alcance los mínimos históricos.

Gráfica 14 - Evolución de tiempo promedio entre adjudicación y desembolsos, 2000-2011



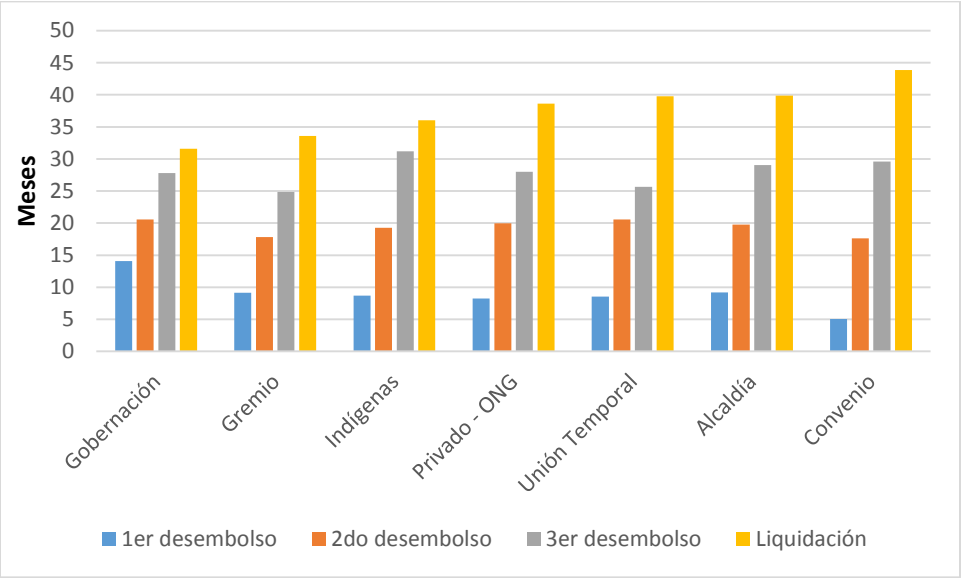
Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por el Banco Agrario (2013).

Llama la atención el marcado incremento del tiempo del primer desembolso en el año 2009 que coincide con el de la caída del número de proyectos y de viviendas: no solamente cayó la ejecución histórica, sino que aumentó la demora en el desembolso. No obstante, se puede identificar que se han venido realizando esfuerzos por agilizar tanto la entrega del 3er desembolso como la liquidación de los proyectos que cada vez toman menos tiempo.

Por otra parte, es importante indagar si los tiempos de ejecución fueron los mismos por tipo de oferente (**Gráfica 15).** El análisis permite afirmar que las Gobernaciones son las que toman mayor tiempo en recibir el primer desembolso, pero las primeras liquidar los proyectos, mientras que los convenios interadministrativos son los más expeditos en recibir el primer desembolso, pero los más lentos en la liquidación.

Revisando los datos, la demora de las gobernaciones se dio principalmente por la importancia y fuerte rezago de varios proyectos de la Gobernación del Tolima en el año 2009. Aparte de esto, son el actor con el que más rápidamente se llega a la liquidación de los proyectos, en gran medida por el poco tiempo entre cada etapa, pero en particular entre el tercer desembolso y la liquidación. Esta conclusión hace pensar que las gobernaciones, que no tenían un papel claro como actores institucionales en el Programa de VISR, si pueden contribuir a mejorar la eficiencia de estos procesos.

Gráfica 15 - Tiempos de desembolso por tipo de oferente



Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por el Banco Agrario (2013).

Vale la pena también destacar el papel de los gremios, segundos en tiempo de liquidación y primeros en recibir el segundo y tercer desembolso. Esta situación, en gran medida, puede deberse a que cuentan con una relación más cercana con el beneficiario, y porque cuentan con capacidad administrativa y de ejecución. Pese a esto, el promedio del tercer desembolso para los gremios fue de dos años.

En cuanto al análisis por bolsa de recursos o programas, no hay diferencias significativas, excepto con el programa de desplazados, que entre el 2005 y 2008 presentó mayores demoras en la entrega del primer desembolso.

Según los entrevistados locales para esta evaluación, las demoras de los desembolsos se pueden explicar de cuatro maneras: (i) la dificultad que tenían las entidades oferentes para cumplir con el requisito de las pólizas de cumplimiento; (ii) problemas derivados de la rotación de interventores; (iii) los tiempos que se tomaba el Banco Agrario; y (iv) la siniestralidad de los proyectos.

En cuanto a la adquisición de pólizas de seguro para los proyectos, las entidades oferentes entrevistadas señalan que éste es uno de los documentos más difíciles de obtener para gestionar los desembolsos de recursos. Una parte del sector asegurador consideraría los proyectos de VISR en el periodo como riesgosos. En palabras de una entidad oferente entrevistada: “realmente usted no consigue las pólizas porque estos proyectos están muy mal afamados a nivel nacional, donde el contratista prácticamente se ganaba la plata; entonces no hay compañías que aseguren el proceso de vivienda”. Las dificultades para obtener las pólizas se habrían acrecentado en los últimos años: “últimamente se están presentando problemas con el amparo de los proyectos”. Las precauciones tomadas por las aseguradoras afectaron los tiempos de ejecución de los proyectos: “la póliza se

demoró, prácticamente hay que rogar, buscar los contactos, hay una sola aseguradora que lo está haciendo en la costa (atlántica). Se pide la póliza y el banco se demora para aprobarla como un mes y medio, dos meses, que nos parece muy demorado".

En cuanto a la rotación de interventores explicada en la sección de interventores en el Mapa de Actores de esta evaluación, ésta contribuye a dilatar la expedición oportuna del documento de interventoría requerido para justificar los desembolsos. En palabras de un entrevistado: "(Durante) los primeros desembolsos (hubo) un cambio de interventoría; (el interventor inicial) no venía"; "cuando se completó el 50%, para avalar el 50%, y poder hacer los trámites para el segundo desembolso, duraron casi 8 meses".

En cuanto a los tiempos que toma el Banco Agrario para hacer los desembolsos, varios entrevistados señalaron que toman meses después de haberse entregado los documentos debidamente: "Todos los municipios han tenido ese problema en los desembolsos. Mucha demora en esos desembolsos, se entrega la documentación que exigen para el pago y se demoran en responder".

Finalmente, en cuanto a la siniestralidad, los proyectos que terminan siendo siniestrados, congelan los desembolsos posteriores al momento en el que se detecta que el proyecto está en problemas.

Las demoras en la operación de los proyectos generan consecuencias negativas de importancia para los distintos actores del Programa:

- *El Banco Agrario*: se ve obligado a hacerle seguimiento a proyectos de años atrás, limitando su capacidad de acción y representando una enorme carga administrativa. A la fecha del presente estudio, el Banco mantenía abiertos 785 proyectos que requerían de seguimiento o acciones legales, volumen insostenible desde el punto de vista operativo con la limitada planta de personal a cargo del tema.

- *Los oferentes*: Desde el punto de vista de un alcalde, quien tiene un periodo limitado al frente del cargo, se enfrenta a que, probablemente, durante su mandato las casas no queden finalizadas. Para oferentes privados el negocio no tenía sentido pues el flujo de caja con periodos de ejecución y desembolso tan lentos no lo hace rentable.

- *Los constructores*: Al igual que los actores privados, ejecutar las obras por partes y estar sujetos a los desembolsos y tiempos del proceso puede haber desmotivado la participación de buenos constructores. Por ejemplo, los precios de los materiales podrían variar desde el momento en el que se hace el presupuesto hasta el momento que se dispone de los recursos, quedando el riesgo en manos del constructor.

- *El interventor*: El interventor, como todo agente privado, se ve afectado por la demora en la ejecución de los proyectos según la modalidad de contratación bajo la cual opere, como se estudió antes en la sección sobre interventoría. Las demoras pueden implicar dar un mayor número de gestiones por proyecto, tales como respuesta a oficios indagando sobre el estado del proyecto, visitas más frecuentes, y otras gestiones de seguimiento.

- *Los beneficiarios*: Las demoras tienen un impacto negativo en la calidad de vida de los beneficiarios, y hacen que éstos pierdan credibilidad frente al proceso y las instituciones.

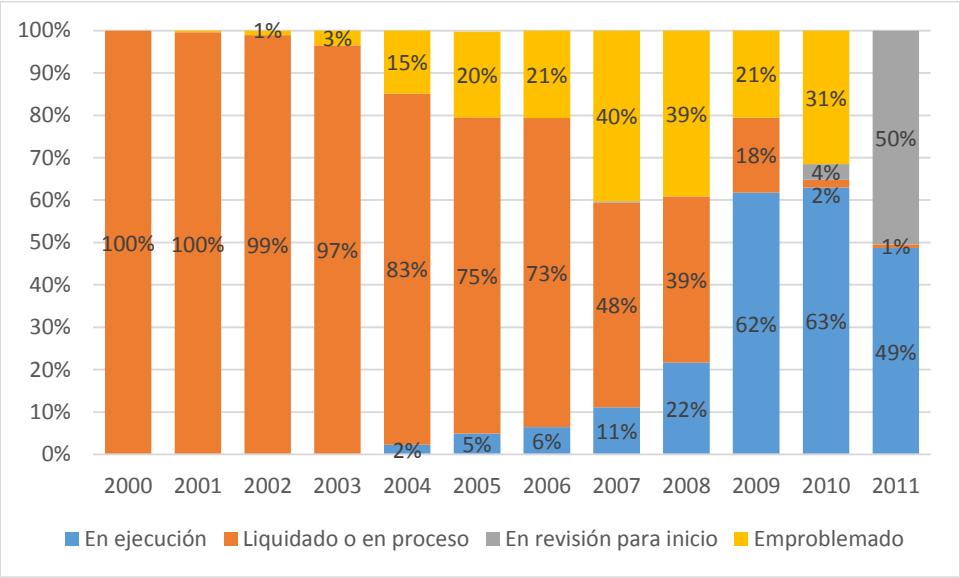
9. Ejecución

La ejecución del Programa VISR consiste en la construcción o instalación de las soluciones de vivienda en los inmuebles de los beneficiarios. Salvo el plazo para la ejecución de los proyectos, y los procedimientos para su liquidación, las normas y los Reglamentos Operativos durante el periodo 2000-2011 no formulan mayores lineamientos en materia de ejecución. La ejecución es responsabilidad de la entidad oferente, quien debe responder por "la debida aplicación de los recursos del subsidio".

Estado de los proyectos VISR

Un análisis del estado de los proyectos de VISR del periodo 2000-2011, observados con corte a enero de 2013, permite ver la falta de eficiencia en el desarrollo de los mismos (**Gráfica 16**). Por un lado, los largos tiempos de ejecución, que se analizaron antes, hacen que proyectos del año 2004 aún sigan en ejecución a la fecha de este informe. Por el otro lado, se puede ver como los proyectos con problemas tienen una tendencia creciente desde el año 2004. Por último, llama la atención la gran proporción de proyectos del año 2011 que se encontraban en revisión para inicio.

Gráfica 16 - Estado de los proyectos por año de adjudicación



Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por el Banco Agrario (2013).

Tiempos de los proyectos VISR

En la sección precedente sobre entrega de recursos se hizo un análisis de los *tiempos de los desembolsos*, con base en datos administrativos del BAC. Esta sección provee información complementaria sobre *los tiempos del proyecto*, ya no en tanto desembolsos sino en tanto hitos de los proyectos. La fuente de información de este análisis es la Encuesta de Beneficiarios VISR 2000-2011.

El plazo para la ejecución de los proyectos desde el año 2000 hasta el 2010 era igual a doce (12) meses prorrogables hasta seis (6) meses adicionales, contados a partir del primer desembolso (Decreto 1133 de 2000). El Decreto 1160 de 2010 (Art. 53) disminuyó el plazo de ejecución a ocho (8) meses, prorrogables por seis (6) meses adicionales, contados de igual forma a partir del primer desembolso. En los casos en los que no se cumpliera el plazo de ejecución, los recursos del subsidio debían ser reintegrados por el oferente a la entidad otorgante, quien respondería por tales recursos ante el tesoro nacional, incluidos sus rendimientos financieros.

De acuerdo con la Encuesta de Beneficiarios, en la modalidad de mejoramiento, en promedio transcurrieron dos años desde el momento en que los beneficiarios entregaron los documentos de postulación hasta que finalizó la obra de mejoramiento (**Tabla 41**). La etapa más larga fue la primera de las documentas en la Tabla, en la que los beneficiarios esperaron un año desde que entregaron los documentos de postulación hasta que fueron informados que recibirían el subsidio. Desde ese momento, hasta que recibieron los materiales para la mejora, transcurrieron en promedio siete (7) meses. En un proceso típico de mejoramiento, las obras tardaron aproximadamente 18% del total del proceso. Teniendo en cuenta que un requisito para recibir el

primer desembolso es haber informado a los beneficiarios sobre la asignación del SFVISR, se puede decir que los tiempos de ejecución, equivalentes a 10.8 meses en promedio, se enmarcaron en el plazo máximo establecido en las normas.

Tabla 41 - Tiempo transcurrido entre las etapas de las soluciones de mejoramiento

Tiempo promedio	*Meses*	*Error estándar*
Desde que entregaron documentos de postulación hasta que le informaron a que había sido seleccionado para recibir el beneficio o auxilio	11.8	.966
Desde que les informaron que había sido seleccionado para recibir el beneficio o auxilio hasta que le entregaron los materiales para la mejora	6.8	.682
Desde que les entregaron a los materiales para la mejora hasta que terminó la obra de mejoramiento o la instalación	4.0	.531

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Por otra parte, el proceso típico de construcción de vivienda nueva duró en promedio 2.5 años desde el momento en que se entregaron los documentos de postulación hasta que los beneficiarios se mudaron a la casa (**Tabla 42**). Al igual que en las soluciones de mejoramiento, la etapa más larga fue la que transcurrió desde la entrega de los documentos de postulación hasta que los beneficiarios fueron informados. Este proceso tardó 14 meses en promedio. En este tipo de solución, las obras tardaron el 40% del total del proceso. En comparación con la solución de mejoramiento, este proceso fue más largo porque se compuso de dos etapas más que incluyeron obras adicionales y el tiempo transcurrido entre la entrega de la vivienda y la mudanza de los beneficiarios a la casa. No obstante, la diferencia en términos de tiempo entre ambas modalidades fue de tan sólo seis meses. Teniendo en cuenta que un requisito para recibir el primer desembolso es haber informado a los beneficiarios sobre la asignación del SFVISR, se puede decir que los tiempos de ejecución, equivalentes a 13.2 meses en promedio, superaron en 1.2 meses el plazo máximo establecido en las normas.

Tabla 42 - Tiempo transcurrido entre las etapas de las soluciones deconstrucción de vivienda

Tiempo promedio	*Meses*	*Error estándar*
Desde que entregaron documentos de postulación, inscripción o aplicación, hasta que les informaron a que había sido seleccionado para recibir el beneficio	13.7	1.253
Desde que les informaron que habían sido seleccionados para recibir el beneficio hasta que inició la obra	8.2	.964
Desde que inició la obra hasta que les entregaron la casa nueva	5.0	0.419
Desde que les entregaron la casa hasta que terminaron las obras adicionales	3.1	0.276
Desde que terminaron las obras adicionales hasta que se mudaron/ pasaron/ trastearon a la nueva casa	3.6	0.592

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Principales problemas de la ejecución

Es muy baja la proporción de beneficiarios que reporta haber tenido dificultades durante todo el proceso (**Tabla 43**). La entrega de materiales -- que como se observó anteriormente es uno de los procesos que más tarda -- es reportado como un problema por tan solo 1 de cada 10 personas. A propósito de las demoras para iniciar y finalizar la obra, sólo el 9.5% y el 7% respectivamente identifica este tema como una dificultad.

Tabla 43 - Principales dificultades durante todo el proceso

Principales dificultades	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
Entrega de materiales	10.2	2.941
Demora para iniciar obra	9.5	3.158
Aporte de recursos para la obra	8.1	3.704
Diseño de la obra	8	6.250
Demora para finalizar obra	7.1	21.127
Acceso a información adecuada sobre el beneficio y las etapas del proceso	2.3	43.478
Consecución de apoyo de encargados del proyecto/ entidad operadora	1.7	64.706
Inclusión en la lista de postulantes	1.7	58.824
Consecución la documentación de postulación	1.1	109.091
Registro de la vivienda o el mejoramiento	1.1	18.182

*Las proporciones no suman 100 porque la pregunta es de selección múltiple

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011

El panorama de problemas en la ejecución reportada por los oferentes y constructores entrevistados es más enriquecido que el que percibieron los beneficiarios en la encuesta. En particular señalaron dificultades en materia de:

a. *Financiación de los proyectos:* Como se describió en la sección de Apropiación y Distribución de Recursos, los proyectos sufren des-financiación cuando se producen costos imprevistos ocasionados por: la dispersión geográfica de las viviendas, comprobada una vez inicia la ejecución; el transporte de materiales, no presupuestado en la formulación del proyecto y agravado por las precarias condiciones de acceso a las viviendas; el almacenamiento de materiales, no presupuestado en la formulación del proyecto; factores climáticos relacionados principalmente con temporadas invernales que encarecen aún más el transporte y dificultan la construcción de viviendas; la no disponibilidad de mano de obra calificada, siendo necesario la financiación del desplazamiento y estadía de mano de obra foránea; la no disponibilidad de mano de obra no calificada, incapaz de llevar a cabo la construcción o instalación de la solución por tratarse de adultos mayores, mujeres, niños o personas que trabajan; los desfases de precios ocasionados por demoras en la asignación, incumplimiento de requisitos o retrasos en los desembolsos.

b. *Factores de Orden Público.* En palabras de un entrevistado, "el orden público causó problemas, porque el bodeguero que tenía la fundación, lo amenazaron; hubo días que no se pudo ir por complicaciones en el sitio, por un lado es la guerrilla y por el otro las bacrim, entonces eso hay que manejarlo".

c. *Cambio de Administración.* En muchas ocasiones, las administraciones que formulan el proyecto no son las mismas que lo ejecutan: "lo que pasa es que ahí se nota la falta de coordinación entre tres alcaldías consecutivas". En los últimos años, el Banco Agrario introdujo como condición para asignar el subsidio, el que un municipio no tuviera ningún proyecto en ejecución, lo que habría generado incentivos para que las autoridades locales finalizaran proyectos anteriores.

d. *Infraestructura del municipio.* En algunas ocasiones, las regiones donde se va a construir no cuentan con suficiente infraestructura de servicios, tal como energía eléctrica o acueducto: "Faltan obras de infraestructura; por ejemplo la vivienda no tiene luz, Ud. sin luz, no tiene un televisor, no tiene un ventilador; entonces la gente dice: *pero mi casa no tiene luz, yo cómo me voy a ir para allá. Yo prefiero quedarme allá en el casco urbano, allá arrimado, pagando arriendo.* Esta zona no tiene una infraestructura de acueducto, todas las aguas son de pozo, subterráneas, se sacan mediante bombeo".

e. *Insumos que no se convierten en mejoras*. Muchos manifiestan que en algunos proyectos se le entregó el material a los beneficiarios pero estos los vendían o se les dañaban por no almacenarlos bien. En ese sentido cuentan que "el programa no es de materiales, es de una casa. Por eso cuando te dicen que le entregan los materiales al beneficiario está mal desarrollado el proyecto. Eso no es así. Se entrega la vivienda con lo que se plantea, con tales instalaciones".

f. *Calidad profesional de los constructores.* En las entrevistas distintos actores se quejan de que los constructores no tienen el perfil más adecuado para realizar el trabajo: "(hay) residentes que generalmente son técnicos; esa es una falla de este proyecto, la norma dice que debe haber un profesional en ingeniería, arquitectura al frente, no lo hay". Por otra parte, algunos entrevistados se quejan de que los constructores no tienen arraigo en las regiones donde trabajan: "las principales dificultades fueron que no tenían sentido de pertenencia los contratistas en hacer las cosas de la mejor manera, sino que en su afán de realizar la obra rápido porque tenían otros contratos eran que las hacían mal, y quedaron algunas mal hechas".

Proyectos con problemas

Los problemas que afrontaron los oferentes y los constructores durante la ejecución de los proyectos VISR, descritos en el apartado anterior, y situaciones de corrupción, hicieron que algunos proyectos se retrasaran o interrumpieran su ejecución. En este apartado se analizan los estados de los proyectos VISR con problemas, durante el periodo 2000-2012, con corte a enero de 2013. Los problemas se analizan en dos secciones, a saber: i) proyectos que recibieron desembolsos, con problemas; y ii) proyectos que no recibieron el primer desembolso, con problemas.

a. Proyectos que recibieron desembolsos, con problemas

El Banco Agrario tipifica los problemas de proyectos que han recibido desembolsos, según la gravedad del incumplimiento de los convenios/contratos, en tres categorías, a saber:

1. *En demanda ejecutiva*: Proyectos que presentan problemas o demoras injustificadas en la ejecución de las obras, a los cuales el Banco Agrario decide interponer demandas de carácter civil con el propósito de motivar una conciliación entre las partes y continuar con el proyecto.
2. *En proceso de demanda penal*: Proyectos que no logran resolver los problemas o demoras relacionados con la ejecución de las obras, poniendo en riesgo los recursos públicos desembolsados. En estos casos, el Banco Agrario instaura una denuncia penal contra la entidad oferente responsable del proyecto, buscando un fallo a favor que permita proteger los recursos.
3. *Siniestrado*: Proyectos cuya demanda penal falló a favor del Estado y que se encuentran en proceso de la implementación jurídica para afectar los amparos de las pólizas.

A enero de 2013, 382 proyectos asignados en el periodo 2000-2012, equivalentes a $101 mil millones (12% del total de recursos asignados), se encontraban en problemas que afectaban a 16.775 hogares y ponían en riesgo el adecuado uso de los recursos públicos. El 73% de los

problemas se refería a procesos de demanda penal, seguido por proyectos siniestrados (17%) y proyectos en demanda ejecutiva (10%).

Como se muestra en la **Tabla 44**, el 98% de estos problemas se concentró en el periodo 2004-2008. Como se observa en la Tabla, los problemas de ejecución de recursos alcanzaron su máximo en 2007-2008 cuando el 43% del total de recursos asignados, terminó en problemas. A partir de 2009 los problemas desaparecen. La disminución del número total de proyectos asignados en 2009 podría, entonces, estar relacionada con los altos índices de demandas penales durante los dos años previos.

Tabla 44 – Problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, por vigencia, tipo de solución, bolsa y entidad oferente

Vigencia	Problemas (Miles de Millones)					Total Recursos Asignados (Miles de	% Total Recursos
	En demanda ejecutiva	En proceso de demanda penal	Siniestrado	Total Recursos con Problemas	% Total problemas		
2000	-	-	-	-	0%	46.6	0%
2001	-	-	0.10	**0.10**	0%	51.7	0%
2002	-	-	0.33	**0.33**	0%	40.2	1%
2003	0.32	0.74	0.65	**1.71**	2%	36.3	5%
2004	2.64	4.37	4.00	**11.01**	11%	67.5	16%
2005	2.84	5.05	3.67	**11.55**	11%	63.0	18%
2006	0.95	12.83	1.76	**15.54**	15%	69.4	22%
2007	2.29	28.11	1.77	**32.17**	32%	75.1	43%
2008	0.86	22.67	5.12	**28.64**	28%	66.6	43%
2009	-	-	-	-	0%	10.3	0%
2010	-	-	-	-	0%	54.8	0%
2011	-	-	-	-	0%	132.9	0%
2012	-	-	-	-	0%	98.6	0%
Total	**9.9**	**73.8**	**17.4**	**101.0**	**100%**	**813.1**	**12%**
Vivienda nueva	3.96	52.05	13.86	**69.87**	69%	574.4	12%
Mejoramiento	5.93	21.70	3.54	**31.17**	31%	233.5	13%
(Vacías)	-	-	-	-	0%	5.3	0%
Total	**9.9**	**73.8**	**17.4**	**101.0**	**100%**	**813.1**	**12%**
Bolsa Departamental	3.36	16.90	3.42	**23.67**	23%	355.4	7%
Desastres Natural	1.25	25.02	5.42	**31.69**	31%	218.0	15%
Desplazados	3.32	27.25	4.70	**35.27**	35%	167.5	21%
Otros B. Política Sectorial	1.96	4.58	3.86	**10.40**	10%	72.3	14%
Total	**9.9**	**73.8**	**17.4**	**101.0**	**100%**	**813.1**	**12%**
Alcaldía	7.20	47.50	8.60	**63.30**	63%	420.4	15%
Otras UT	0.50	13.30	3.30	**17.10**	17%	29.1	59%
UT Alcaldía Otro	1.00	3.40	2.50	**6.90**	7%	21.6	32%
Organizaciones Indígenas	0.50	2.60	2.00	**5.10**	5%	34.1	15%
ONG	0.20	2.80	0.80	**3.80**	4%	31.8	12%
Departamento	0.10	2.20	-	**2.30**	2%	28.3	8%
Consejo Comunidad Negra	0.10	1.30	-	**1.40**	1%	2.1	66%
Gremio	0.30	-	-	**0.30**	0%	69.4	0%
Empresa Privada	-	0.30	-	**0.30**	0%	9.0	3%
UT Alcaldía Dpto	-	0.20	-	**0.20**	0%	1.5	14%
Organización Comunitaria	-	-	0.10	**0.10**	0%	3.3	3%
Vacías	-	0.18	-	**0.18**	0%	116.7	0%
Otros	-	-	0.05	**0.05**	0%	45.6	0%
Total	**9.9**	**73.8**	**17.3**	**101.0**	**100%**	**813.1**	**12%**

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por Banco Agrario (2013)

En la relación al tipo de solución, la **Tabla 44** muestra que el 69% de los problemas relacionados con el manejo de recursos públicos estaba vinculado a proyectos de vivienda nueva. Esta proporción, sin embargo, estaba relacionada con una mayor asignación de recursos a esta modalidad dado que ambas modalidades reportan porciones similares de problemas cuando se controla por recursos totales asignados.

El 35% de los problemas estaba asociado con recursos asignados a población desplazada, seguido de recursos asignados a desastres (31%) (**Tabla 44**). Cuando se analiza controlando por el total de

recursos asignados, el orden de los resultados coincide: el 21% de los recursos asignados a desplazados estaba en riesgo de perderse, seguido por el 15% asignado a desastres.

En cuanto a las entidades oferentes con mayores problemas para ejecutar los recursos, las Alcaldías aparecen como las principales responsables, con el 63% de los recursos en problemas, seguidas por las Uniones Temporales (**Tabla 44**). Si se controla por el total de recursos asignados a cada tipo de oferente, sin embargo, las entidades con mayores problemas para ejecutar los proyectos eran los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (con 66% del total de recursos asignados en problemas) y Uniones Temporales (con 59% del total de recursos asignados en problemas). Resalta el papel de las Cajas de Compensación, que no tuvieron problemas para ejecutar los recursos en el periodo 2000-2012.

Finalmente, con respecto a los departamentos que tuvieron mayores problemas, Bolívar abarcó el 29% de los recursos con problemas en el periodo 2000-2012 (**Tabla 45**). Controlando por el total de recursos asignados los departamentos de Amazonas, Guaviare, San Andrés y Magdalena fueron los que tuvieron, proporcionalmente, mayores problemas. En contraposición, departamentos como Bogotá, Putumayo y Caldas mostraron un buen desempeño en la ejecución de los recursos.

Tabla 45 – Problemas de proyectos que han recibido recursos, por departamento

Vigencia	Problemas (Miles de Millones)					Total Recursos Asignados (Miles de	% Total Recursos
	En demanda ejecutiva	En proceso de demanda penal	Siniestrado	Total Recursos con Problemas	% Total problemas		
Bolivar	1.11	22.65	5.32	**29.07**	29%	119.2	24%
Sucre	0.62	7.59	0.81	**9.02**	9%	49.9	18%
Cordoba	0.29	5.50	2.86	**8.65**	9%	62.3	14%
Magdalena	1.70	6.36	0.24	**8.30**	8%	27.0	31%
Antioquia	0.22	4.48	1.55	**6.25**	6%	58.5	11%
Cauca	-	4.91	0.94	**5.84**	6%	57.5	10%
Cundinamarca	0.18	3.59	0.39	**4.16**	4%	35.2	12%
N. de Santander	0.82	1.95	0.73	**3.50**	3%	20.7	17%
Cesar	0.37	1.76	1.24	**3.36**	3%	35.3	10%
Valle del Cauca	0.44	2.48	-	**2.92**	3%	26.7	11%
Nariño	0.18	2.56	0.12	**2.86**	3%	55.6	5%
Choco	0.51	1.27	0.57	**2.35**	2%	15.6	15%
Huila	0.67	0.65	0.97	**2.29**	2%	37.8	6%
Atlantico	0.20	1.56	-	**1.75**	2%	9.1	19%
Boyaca	0.24	1.13	0.20	**1.57**	2%	38.2	4%
Guajira	0.83	0.42	0.26	**1.52**	2%	34.4	4%
Santander	-	0.77	0.50	**1.27**	1%	35.9	4%
Arauca	-	1.22	-	**1.22**	1%	7.2	17%
Meta	0.32	0.70	-	**1.02**	1%	8.0	13%
Guaviare	-	0.92	-	**0.92**	1%	2.5	36%
Tolima	0.30	0.38	-	**0.68**	1%	21.0	3%
San Andrés	0.50	-	0.08	**0.58**	1%	1.8	31%
Caqueta	-	0.11	0.37	**0.48**	0%	10.0	5%
Amazonas	-	0.13	0.25	**0.37**	0%	1.0	38%
Vichada	0.14	0.12	-	**0.26**	0%	1.7	15%
Guainía	-	0.24	-	**0.24**	0%	1.4	17%
Risaralda	0.18	-	-	**0.18**	0%	5.0	4%
Casanare	0.08	0.09	-	**0.16**	0%	4.5	4%
Quindio	-	0.14	-	**0.14**	0%	4.0	4%
Vaupés	-	0.10	-	**0.10**	0%	0.9	11%
Caldas	-	-	-	-	0%	15.1	0%
Otros	-	-	-	-	0%	10.3	0%
Total	**9.9**	**73.8**	**17.4**	**101.0**	**100%**	**813.1**	**12%**

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por Banco Agrario (2013)

b. Proyectos que no recibieron el primer desembolso, con problemas

El Banco Agrario tipifica los problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, según la gravedad, en cuatro categorías, a saber:

1. *Revisión y ajustes técnicos para inicio*: Proyectos adjudicados que se encuentran en procesos de validación de documentos para realizar el trámite del primer desembolso. Esta categoría se refiere a proyectos con retrasos cortos, relacionados usualmente con dificultades en la expedición de pólizas o realización de comités de validación.
2. *En proceso de declaratoria de incumplimiento*: Proyectos cuyos retrasos en el numeral anterior no pudieron resolverse, y sobre los cuales el Banco Agrario inicia un proceso de Declaratoria de Incumplimiento. En esta categoría cabe la posibilidad (mínima) de que los

problemas relacionados con la validación de documentos para realizar el primer desembolso, se resuelvan antes de cancelar el proyecto.

3. *Declaratoria de incumplimiento ejecutoriada (No cumple requisitos para inicio* - estado referente a proyectos anteriores a la vigencia 2009): Proyectos a los cuales el Banco Agrario cancela la adjudicación de los recursos, por incumplimiento de la entidad oferente en los trámites para realizar el primer desembolso.
4. *Revocado*: Proyectos cancelado por problemas relacionados con la naturaleza jurídica de la entidad oferente, que impide el desembolso de recursos.

A enero de 2013, 138 proyectos asignados en el periodo 2000-2011, equivalentes a $55 mil millones (8% del total de recursos asignados), se encontraban en problemas relacionados con el trámite del primer desembolso que afectaban a 5.805 hogares. El 55.1% de los problemas se refería a proyectos en revisión y ajustes técnicos, seguido por proyectos en declaratoria de incumplimiento ejecutoriada (o no que no cumplen requisitos) (25.2%) y proyectos en proceso de declaratoria de incumplimiento (18.9%).

Como se muestra en la **Tabla 46**, el 82% de los problemas correspondía a proyectos de vigencias 2010-2011. Los problemas de 2011 están relacionados en un 100% con problemas de revisión y ajustes técnicos. A enero de 2013, estaba pendiente el primer desembolso del 21% de los recursos totales asignados en el 2011. Llaman la atención los años 2009 y 2010 en los cuáles el 23% y 32% de los recursos de proyectos con problemas habían sido prácticamente cancelados.

En la relación al tipo de solución, la **Tabla 46** muestra que el 83% de los problemas relacionados con el trámite del primer desembolso estaba vinculado a proyectos de vivienda nueva. Esto refleja que los requisitos para realizar este tipo de solución serían más difíciles de obtener que para mejoramiento y saneamiento básico.

Por otra parte, el 45% de los problemas estaba asociado con recursos asignados para la atención de desplazados, seguidos de problemas asociados con la atención de desastres (37%) (**Tabla 46**). Los primeros corresponden al 19% del total de recursos asignados a desplazados durante el periodo 2000-2011, lo que refleja trabas para el desembolso de recursos destinados a una población priorizada por la Sentencia T-025 de 2004. Los avances normativos diseñados para priorizar el acceso de esta población al SFVISR a través de una convocatoria especial (en 2010) y postulación permanente (a partir de 2012), no habrían sido suficientes para agilizar la entrada al Programa VISR.

En cuanto a las entidades oferentes con mayores problemas para gestionar los trámites de los desembolsos, las Alcaldías aparecían como las principales responsables con el 61% de los recursos en problemas durante el periodo 2000-2011 (**Tabla 46**). Sin embargo, este porcentaje estaba relacionado con la cantidad de recursos asignados a este tipo de entidades, que fue mayoritaria durante el periodo de análisis. Si se controla por el total de recursos asignados a cada tipo de

oferente, las entidades con mayores problemas para tramitar los desembolsos son las empresas privadas (con 42% del total de recursos asignados en problemas) y Cabildos y organizaciones indígenas (con 41% del total de recursos asignados en problemas). Resalta el papel de las Cajas de Compensación, que no tuvieron problemas en realizar trámites para el primer desembolso durante el periodo 2000-2012.

Tabla 46 – Problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, por vigencia, tipo de solución, bolsa y entidad oferente

Vigencia	Problemas (Miles de Millones)						Total Recursos Asignados (Miles de Milllones)	% Total Recursos
	Revision y/o ajustes tecnicos para inicio	En proceso de declaratoria de incumplimiento	Declaratoria de incumplimiento ejecutoriada /No cumple requisitos para inicio	Revocado	Total Recursos con Problemas	% Total problemas		
2000	-	-	-	-	-	0%	46.6	0%
2001	-	-	-	-	-	0%	51.7	0%
2002	-	-	-	-	-	0%	40.2	0%
2003	-	-	-	-	-	0%	36.3	0%
2004	-	-	0.74	-	**0.74**	1%	67.5	1%
2005	-	-	3.00	-	**3.00**	5%	63.0	5%
2006	-	-	0.33	-	**0.33**	1%	69.4	0%
2007	0.49	-	0.15	-	**0.64**	1%	75.1	1%
2008	-	0.44	1.73	0.40	**2.57**	5%	66.6	4%
2009	-	-	2.40	-	**2.40**	4%	10.3	23%
2010	1.87	10.01	5.57	-	**17.45**	32%	54.8	32%
2011	28.10	-	-	-	**28.10**	51%	132.9	21%
Total	**30.46**	**10.45**	**13.92**	**0.40**	**55.23**	**100%**	**714.5**	**8%**
Vivienda nueva	23.22	10.45	11.86	0.40	**45.94**	83%	478.3	10%
Mejoramiento	1.96	-	2.06	-	**4.01**	7%	230.9	2%
(Vacías)	5.28	-	-	-	**5.28**	10%	5.3	100%
Total	**30.46**	**10.45**	**13.92**	**0.40**	**55.23**	**100%**	**714.50**	**8%**
Bolsa Departamental	0.66	0.48	3.95	-	**5.08**	9%	292.1	2%
Desastres Natural	16.58	-	3.71	-	**20.30**	37%	218.0	9%
Desplazados	9.39	9.97	5.23	-	**24.59**	45%	132.1	19%
Otros B. Politica Sectorial	3.83	-	1.03	0.40	**5.26**	10%	72.3	7%
Total	**30.46**	**10.45**	**13.92**	**0.40**	**55.23**	**100%**	**714.50**	**8%**
Gremio	5.75	-	-	-	**5.75**	10%	69.4	8%
Persona Natural	-	-	-	0.40	**0.40**	1%	2.6	16%
ONG	4.91	-	-	-	**4.91**	9%	30.5	16%
Organizaciones Indígenas	0.86	-	-	-	**0.86**	2%	2.1	41%
UT Alcaldía Otro	0.81	-	-	-	**0.81**	1%	20.8	4%
Alcaldía	15.92	6.77	10.92	-	**33.60**	61%	336.0	10%
Empresa Privada	-	3.69	0.15	-	**3.84**	7%	9.0	42%
Departamento	1.12	-	2.85	-	**3.97**	7%	21.1	19%
Otras UT	1.09	-	-	-	**1.09**	2%	29.1	4%
Otros	-	-	-	-	-	0%	193.8	0%
Total	**30.46**	**10.45**	**13.92**	**0.40**	**55.23**	**100%**	**714.50**	**8%**

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por Banco Agrario (2013)

Finalmente, Bolívar era el departamento con mayores problemas para realizar los trámites de desembolso (22%), seguido de Antioquia (14%) y Magdalena (12%). Controlando por el total de recursos asignados Magdalena lidera el listado con 26% del total de recursos asignados a ese departamento en el periodo 2000-2011 (**Tabla 47**). La Guajira y Arauca, con retrasos en el 19% y

18% de los recursos asignados respectivamente, le siguen a Magdalena en cuanto a problemas de gestión.

Tabla 47 – Problemas de proyectos que no han recibido el primer desembolso, por departamento

Vigencia	Problemas (Miles de Millones)						Total Recursos Asignados (Miles de Milllones)	% Total Recursos
	Revision y ajustes tecnicos para inicio	En proceso de declaratoria de incumplimiento	Declaratoria de incumplimiento ejecutoriada /No cumple requisitos para inicio	Revocado	Total Recursos con Problemas	% Total problemas		
Bolivar	10.87	-	0.96	-	11.84	22%	113.9	10%
Antioquia	1.12	2.67	3.96	-	7.75	14%	50.1	15%
Magdalena	0.70	3.89	1.84	-	6.44	12%	25.1	26%
Cordoba	-	1.76	2.71	0.40	4.87	9%	56.5	9%
Cauca	4.13	-	0.41	-	4.54	8%	50.4	9%
Guajira	2.90	-	0.57	-	3.47	6%	17.9	19%
Cundinamarca	2.51	-	0.78	-	3.30	6%	32.8	10%
Valle del Cauca	3.07	-	-	-	3.07	6%	26.2	12%
Huila	0.76	0.71	0.45	-	1.93	4%	34.8	6%
Nariño	1.46	-	-	-	1.46	3%	44.8	3%
Caqueta	-	0.63	0.47	-	1.10	2%	9.2	12%
Santander	0.91	-	0.05	-	0.96	2%	33.1	3%
Arauca	0.49	0.44	-	-	0.93	2%	5.1	18%
Choco	-	0.35	0.55	-	0.90	2%	15.6	6%
Sucre	0.59	-	0.29	-	0.88	2%	44.2	2%
Casanare	-	-	0.59	-	0.59	1%	4.5	13%
Tolima	0.51	-	-	-	0.51	1%	18.2	3%
Boyaca	0.16	-	0.09	-	0.25	0%	29.5	1%
Cesar	-	-	0.15	-	0.15	0%	28.1	1%
Otros	-	-	-	-	-	0%	74.5	0%
Total	**30.18**	**10.45**	**13.88**	**0.40**	**54.91**	**100%**	**714.50**	**8%**

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en información suministrada por Banco Agrario (2013)

El análisis anterior y los testimonios de las personas entrevistadas para esta evaluación permiten inferir que en el 2009 se habrían producido cambios importantes en la gestión de los SFVISR. A continuación se describen los eventos que caracterizaron el manejo de los recursos entre 2004 y 2008, y las medidas que se aplicaron posteriormente para corregir los problemas de ese periodo.

Según los entrevistados, los problemas en el periodo 2004-2008 estarían relacionados con: (i) manejo inadecuado de recursos públicos; (ii) gestión y modificación de planes iniciales; (iii) influencia política en la calificación y expedición de pólizas.

En cuanto al manejo inadecuado de recursos públicos, éste habría estado principalmente motivado por acuerdos informales de reciprocidad entre algunas Alcaldías y los constructores seleccionados por éstas. Para subsanar el consecuente vacío en la financiación del proyecto, se habría reducido la cobertura de los proyectos respectivos o, incluso, se habrían abandonado las obras después del segundo desembolso (equivalente al 90% del subsidio), dejando a las beneficiarios con casas de mala calidad, inservibles, o sin casas.

En otros casos, los proyectos se habrían visto involucrados en problemas relacionados con la mala calidad de las obras o el abandono de los proyectos. Los entrevistados argumentan que los formuladores/constructores contratados no habrían tenido el perfil profesional necesario para desarrollar obras de calidad. De la misma manera, algunas entidades oferentes habrían fallado en llevar a cabo una apropiada administración de recursos. En el mejor de los casos, se habrían llevado a cabo soluciones de vivienda que, al atender las solicitudes de los beneficiarios, no coincidían con los diseños originales, evitando el visto bueno por parte de la interventoría. Los proyectos también se habrían visto afectados por el abandono de los alcaldes que sucedían al oferente.

Otro ingrediente que se sumaba a las dificultades consistía en que algunos parlamentarios habrían gestionados ante el BAC la calificación de determinados proyectos de VISR, para que éstos fueran elegidos como beneficiarios del SFVISR. De acuerdo con las entrevistas, los parlamentarios que habrían adelantado estas gestiones tendrían una relación construida con determinadas firmas constructoras. Así mismo, algunas aseguradoras con influencia política habrían expedido pólizas sin estimar adecuadamente los riesgos de los proyectos.

Como producto de los problemas de manejo de recursos que afrontó el Programa VISR en el periodo 2004-2008, el Banco Agrario adoptó medidas relacionadas con: (i) trasladar a la Universidad Nacional de Colombia, a partir de 2010, el proceso de evaluación y calificación de los proyectos VISR para mitigar la influencia política en este proceso; (ii) requerir, a partir de 2010, la consignación del 100% de los recursos de contrapartida en efectivo, en una cuenta del Banco Agrario para evitar la desfinanciación de los proyectos; (iii) trasladar a las entidades operadoras, o gerencias integrales, a partir de 2012, la operación de los proyectos y el manejo de los recursos públicos para evitar los acuerdos de reciprocidad entre Alcaldías y constructores; (iv) en 2010, incluso, se creó un Fondo de Cubrimiento de Proyectos Siniestrados, constituido por el banco para "apoyar la terminación de los proyectos que (hubieran) sido objeto de la ejecutoria del acto administrativo de declaratoria de ocurrencia del siniestro de incumplimiento de las obligaciones de la Entidad Oferente" (Art. 67, Decreto 1160 de 2010). Estas medidas fueron analizadas con detalle a lo largo de este informe.

Las anteriores medidas lograron disminuir la corrupción sustancialmente como se observa en las **Tablas 46 y 47**. Al parecer, los problemas se estarían detectando antes de realizar el primer desembolso, permitiendo la protección de los recursos públicos.

No obstante, a enero de 2013, más de 17.000 beneficiarios que no habían recibido su vivienda permanecían bloqueados por hacer parte de proyectos no resueltos (en revisión y ajustes, en proceso de declaratoria de incumplimiento, en proceso de demanda ejecutiva o en proceso de demanda penal). Para resolver estos proyectos, el Banco Agrario ha incentivado desde 2010 el siniestro o la terminación de proyectos. En efecto, uno de los mayores retos que afronta actualmente el banco es no permitir que se pierdan los recursos de los proyectos con problemas y

que se atiendan las necesidades de los postulantes. El siniestro, ligado al amparo de pólizas, permite recuperar los recursos asignados. No todos los proyectos antiguos con problemas, sin embargo, pueden ser sujetos de siniestramiento. Según argumentan los entrevistados, además de que "es difícil comprobar 8 o 9 años después que hubo corrupción", existen vacíos jurídicos que evitan la liquidación de proyectos cuyas pólizas se "dejaron vencer". Igualmente, las sanciones disciplinarias a constructores y arquitectos no se pueden aplicar a personas sin profesión que ejercieron la labor. El banco, entonces, ha adoptado estrategias para incentivar la terminación de proyectos antiguos. Se estableció, por ejemplo, que no se pueden asignar subsidios a municipios que tengan proyectos antiguos sin liquidar. También se creó una oficina de interventoría para proyectos anteriores a 2010, encargada de motivar a nuevos alcaldes para que finalicen obras anteriores. Según un entrevistado, algunos proyectos son fáciles de terminar pues se encuentran en avanzados estados; otros requieren la re-construcción de viviendas pues violaron los estándares técnicos. No existe un diagnóstico sobre cuántos proyectos serán probablemente terminados y cuáles no.

Es claro que el Banco Agrario enfrenta serios dilemas frente a qué hacer con los proyectos de años atrás que aún no han sido liquidados. Por un lado, por los plazos enfrentan dificultades para declararlos siniestrados; por el otro, el hacerlo reflejaría una menor ejecución efectiva de los recursos y menor entrega de viviendas, además de un engorroso trámite administrativo. Sin embargo, tratar de salvar proyectos de más de 5 años atrás en los que no hay un indicio claro de su pronta finalización no tiene sentido y darle largas y extensiones de plazos a los ejecutores termina copando la capacidad administrativa del Banco.

De acuerdo con algunos entrevistados, el Banco debería ser mucho más expedito en la declaración de incumplimientos y quitar los subsidios asignados a los municipios y proyectos que no se ejecuten en los plazos establecidos. Puede que la población termine siendo la afectada, pero la sanción social, al igual que el incremento en la credibilidad del Banco al momento de indagar sobre el estado de los proyectos y amenazar con la cancelación podría más que compensar esta situación.

8. Entrega

Una vez finaliza la ejecución de las obras, el interventor evalúa el proyecto teniendo como parámetros las características arquitectónicas establecidas en los convenios / contratos y la habitabilidad de la vivienda (a criterio del evaluador); las obras se entregan en obra negra. Si el interventor aprueba la obra, la entidad oferente tramita la escrituración del inmueble o el documento público de protocolización de mejoras y se procede a convocar a los beneficiarios para hacer la entrega de la vivienda. La entrega se realiza siguiendo el protocolo que ha establecido el Banco Agrario, que incluye la descripción del beneficio entregado y las condiciones que deben cumplir los beneficiarios.

Durante el periodo 2000-2012, los beneficiarios debían comprometerse a no enajenar ni levantar el patrimonio de familia obtenido del SFVISR antes de cinco (5) años, con las excepciones establecidas en la Ley 546 de 1999. Los hogares beneficiarios, además, debían habitar la solución de vivienda y abstenerse de darla en arrendamiento, por lo menos durante cinco (5) años, contados a partir de la fecha de entrega del subsidio (o a partir de la fecha de la extensión de la escritura pública según el Decreto 900 de 2012). Según la Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011, el 72% de los beneficiarios conocía la restricción de venta y tan solo el 45% la restricción de arrendamiento. Un 9% afirma que fue informado sobre restricciones para poner locales comerciales en la vivienda (**Tabla 48**).

Tabla 48 - Restricciones luego de recibir el beneficio

Principales restricciones	*Proporción*	*Coeficiente de variación*
La casa no se puede vender antes de cinco años	71.8	3.064
La casa no se puede arrendar antes de cinco años	45.4	6.167
No se puede poner local comercial en la casa	9.1	24.176

*Las proporciones no suman 100 porque la pregunta es de selección múltiple

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Al preguntarles a los beneficiarios si están de acuerdo con estas restricciones, alrededor de 9 de cada 10 beneficiarios estuvo de acuerdo. Este resultado muestra que quienes reciben el subsidio no tienen interés de vender o arrendar la casa y aplican al subsidio para mejorar sus condiciones de vida (**Tabla 49**).

Tabla 49 - ¿De acuerdo con restricciones?

	Proporción	*Coeficiente de variación*
Sí	87.8	2.39
No	10	20.00
No sabe	2.1	19.05
Total	100	

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Desde 2005, la verificación del cumplimiento de estas condiciones está a cargo de la entidad oferente "a través del diligenciamiento y envío anual en el mes de septiembre a la entidad otorgante del formato único de verificación. En caso de incumplimiento por parte de los hogares beneficiarios, la entidad oferente (debe comunicar) tal situación a la entidad otorgante, quien adelantará las acciones pertinentes para la restitución del subsidio" (Art. 50, Decreto 975 de 2005).

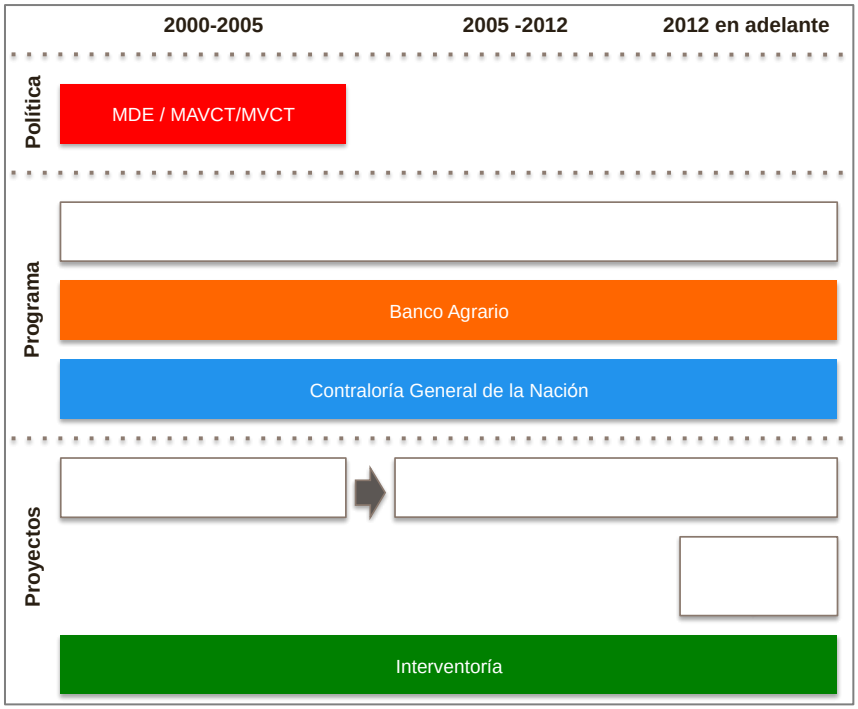
Una vez se socializan las condiciones descritas, el interventor proyecta un informe final donde demuestra la ejecución del 100% de las metas físicas y financieras. El informe debe contar la firma de los beneficiarios, certificando que recibieron la vivienda a satisfacción. A continuación, la entidad oferente entrega a la entidad otorgante los documentos necesarios para llevar a cabo la liquidación del proyecto. La liquidación se realiza mediante la suscripción de un acta de terminación y liquidación entre la entidad otorgante y la entidad oferente/ entidad operadora.

Los proyectos liquidados se remiten a las oficinas centrales del Banco Agrario donde se folian y digitalizan. Proyectos anteriores a 2009 no están digitalizados ni organizados en archivo.

9. Seguimiento y evaluación

El esquema de seguimiento y evaluación de VISR funciona en tres niveles: política, programa y proyectos. La **Ilustración 8** muestra los actores responsables en cada nivel durante el periodo 2000-20012. A continuación se describe cada nivel.

Ilustración 8 – Esquema de seguimiento y evaluación de la política, programa y proyectos VISR 2000-2012



Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos

Seguimiento y evaluación de la política

El MDE / MAVDT / MVCT fue el responsable del *seguimiento y la evaluación* de la política VISR, durante el periodo 2000 - 2005 (Art. 37, Decreto 1133 de 2000 y Art. 36, Decreto 1042 de 2003). A partir del Decreto 973 de 2005, ésta función se suprimió del marco jurídico. No se conocieron

reportes de seguimiento o evaluación de la política VISR, que conjuguen el efecto de los instrumentos de política (SFVISR a través de Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación, y crédito de vivienda a través de Finagro) para el periodo evaluado, en los documentos revisados para esta evaluación.

Seguimiento y evaluación del Programa

La responsabilidad de evaluar el Programa VISR recayó en la Comisión Intersectorial de VISR durante el periodo 2000 - 2005 (Decretos 1133 de 2000 y 1042 de 2003), haciendo parte de sus funciones el "evaluar periódicamente los resultados del Programa VISR". A partir del Decreto 973 de 2005, la función de evaluar el Programa VISR se eliminó de la normatividad. No obstante, se realizaron en el periodo de análisis cinco evaluaciones al Programa: (i) la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) llevó a cabo en el año 2005 una "Evaluación Técnica, Social y Financiera de los Proyectos de VISR con subsidio, liquidados o en fase de liquidación de las vigencias 2002, 2003 y 2004"; (ii) la firma de consultoría Econometría S.A. realizó la Evaluación de Impacto del Programa VISR para la población en situación de desplazamiento en Colombia entre 2002 y 2007; (iii) la Contraloría hizo un análisis del periodo 2000-2010, documentando las dificultades encontradas mediante datos administrativos y visitas de campo; (iv) el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contrató una evaluación publicada en el 2012 sobre el crédito financiado por esa entidad para ampliar la cobertura y fortalecer el seguimiento del Programa VISR; y (v) la presente consultoría que realiza una Evaluación Institucional 2000-2012 y de Resultados 2000-2011 del Programa VISR.

Por su parte, el responsable directo del seguimiento del Programa VISR durante todo el periodo de análisis fue el Banco Agrario, que tiene bajo sus responsabilidad el realizar el *seguimiento de recursos y proyectos* siguiendo los parámetros establecidos por la Comisión Intersectorial de VISR; y mantener actualizado un sistema de información sobre la demanda, postulaciones, calificaciones, asignación y ejecución de los SFVISR.

Los indicadores a los que el Banco Agrario hace seguimiento trimestral son de proceso (**Tabla 50**) y aquellos que el banco controla. Aunque es deseable desde un punto de vista técnico que se realice seguimiento, además, a indicadores de producto y de resultado, la entidad se ha concentrado en el seguimiento de indicadores sobre los cuales tiene control. Las entidades que corren el riesgo de hacer seguimiento a indicadores sobre los cuales no tienen control, se exponen a sanciones disciplinarias cuando los agentes de los órganos de control consideran que el mal comportamiento de un indicador es imputable al administrador del programa respectivo.

Tabla 50 – Indicadores del Programa VISR 2011 en el Banco Agrario

No.	Objetivo	Indicador	Frecuencia de medición	Meta	Peso
1	Asignar el 100% de los recursos apropiados para Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural. Nota: Para la medición de junio, el avance para la asignación de recursos se evaluará sobre el grado de cumplimiento del cronograma para la asignación de recursos de Ola Invernal y de Convocatoria pública	**ASIGNACIÓN EFECTIVA DEL SUBSIDIO** (Total de recursos asignados en la vigencia a proyectos/(Total de recursos apropiados en el Presupuesto Nacional para la vigencia)*100	Anual	90%	20%
2	Mejorar la efectividad en el seguimiento a la inversión de recursos desembolsados	**SEGUIMIENTO EFECTIVO A LOS RECURSOS** Total de recursos del subsidio desembolsados en proyectos rezagados*/total de recursos del subsidio asignados en proyectos en ejecución.	Semestral	0.9	50%
3		(Total de recursos del subsidio desembolsados en proyectos siniestrados**/total de recursos del subsidio asignados en proyectos en ejecución.)*100	Semestral	6%	20%
4	Disponer de una información eficaz del proceso de gestión administración de los recursos VISR	**INFORMACIÓN EFECTIVA** Número de datos inconsistentes/número total de datos *100	Semestral	0.5%	10%
TOTAL					**100%**

Fuente: Gerencia de Vivienda, Banco Agrario

El sistema de información que utiliza el Banco para hacer seguimiento a la demanda, postulaciones, calificaciones, asignación y ejecución de los SFVISR estaba apoyado, hasta 2010, por el software *Módulo de Oferente*. Debido a las dificultades de compatibilidad que presentó el software con los sistemas operativos de los oferentes y la nueva plataforma operativa FoxPro del Banco Agrario, a partir de ese año, los oferentes envían los documentos de formulación en formatos en Excel. El Banco Agrario compila la información en bases de datos en Excel para el análisis y posterior seguimiento a la entrega de recursos y ejecución de los proyectos. Las bases permiten visualizar la dinámica histórica del Programa. No existe un archivo universal con toda la información del Programa. Tampoco se realiza seguimiento a los beneficiarios en el largo plazo.

Según un entrevistado, antes de 2008 no se realizaba la consolidación de información en bases de datos, de manera adecuada. Cada área de la Gerencia de Vivienda hacía un seguimiento a los proyectos, en forma independiente. Existían, entonces, problemas para el análisis transversal de los proyectos pues cada área asignaba números de radicación diferentes a los proyectos, reduciendo la confiabilidad de los datos consolidados. A partir del 2009, se inició la compilación de información, revisión de calidad de los datos, y difusión de información en informes mensuales, en el Área de Gestión de Información. La confiabilidad de la información aumentó, sobre todo en el seguimiento de los proyectos hasta antes de los desembolsos. Persisten, sin embargo, desfases en

cuanto a los avances, decisiones y observaciones que en tiempo real toman el Área Técnica en campo y el Área Jurídica en relación a los proyectos. El entrevistado manifestó, sin embargo, que la información de seguimiento compilada permite la toma de decisiones.

De acuerdo a un entrevistado, el Área de Gestión de Información cuenta con el personal "apenas suficiente" para realizar las tareas de seguimiento del Programa. El número de técnicos que hacen parte del equipo aumentó a cuatro recientemente, después de haber estado constituido por dos personas durante el periodo de análisis. El manual operativo de seguimiento se encontraba en construcción a la fecha de entrega de esta evaluación. Según los entrevistados, si se incluyen tareas adicionales de seguimiento como la geo-referenciación en este nuevo manual, el equipo de trabajo podría requerir un aumento en el número de personas que integran el equipo de trabajo. De la misma manera, si se decide la compra de nuevas licencias, se necesitarán recursos adicionales.

La Gerencia de Vivienda se atiene al mapa de riesgos informáticos y a la política de seguridad documental e informática respectiva, del Banco Agrario. No obstante, según un entrevistado, el Programa VSR requiere estándares especializados para la protección de sus datos. El Área de Gestión de Información ha adelantado medidas propias consistentes en el back-up semanal de la información, y en la utilización de carpetas compartidas.

Dos de los tres componentes del crédito del BID, ordenado mediante el Documento Conpes 3304 del 2004 que se describió anteriormente, estaban relacionados con el fortalecimiento del seguimiento del Programa VISR. El primero de estos componentes buscaba mejorar el sistema de información VISR mediante procesos de intercambio y actualización de la información entre las entidades integrantes del subsector de vivienda, de manera que se integraran en un sistema nacional de vivienda. El nuevo sistema permitiría generar información en tiempo real, y producir informes de seguimiento y metas, tanto del programa como de la política sectorial. El segundo de estos componentes, por su parte, buscaba mejorar la información disponible sobre los VISR en focalización, tiempos de ejecución, costos de asignación, calidad de las viviendas, y el impacto de las condiciones de los beneficiarios. Además proveería información sobre el avance e impacto de las tareas de fortalecimiento institucional y el mejoramiento de los procesos de interventoría.

Como se observa en el Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2012), el 99% de los $US 30 millones de crédito se destinó en la práctica a la financiación de soluciones de vivienda del Programa, logrando la construcción de 5.466 viviendas nuevas y 11.630 soluciones de mejoramiento. En cuanto a los componentes relacionados con seguimiento, el Informe de Terminación del Proyecto (BID, 2012) indica que éstos debieron ser rediseñados en dos oportunidades "buscando un resultado sustantivamente mejor pero retrasando su ejecución". Posteriormente, "el Comité Intersectorial de VISR recomendó contratar un único sistema que sirviera a todas las entidades públicas involucradas en el proceso del SFVIS, articulando al MADR con el Ministerio de Comunicaciones (MC) y el MAVDT" (BID, 2012). El informe del BID informa

que efectivamente se contrató el sistema para la automatización del trámite del subsidio, a través de la Agenda de Conectividad del MC: "los análisis y diseños fueron encargados a la Unión Temporal (UT) HP-Microsoft y el desarrollo del sistema a UT GESTIONTEK-B2B". Los recursos habrían provenido del Fondo de Comunicaciones, como contrapartida. A la fecha de publicación del informe, la implementación de los productos correspondientes se encontraba pendiente.

Seguimiento a cada proyecto

El seguimiento a cada proyecto se realiza a través de comités de seguimiento e interventoría.

Hasta 2005, el Comité Operativo del Proyecto, conformado por la entidad oferente, un representante de los beneficiarios, y el interventor, se encargaba, entre otras de garantizar que el proyecto se realizara de acuerdo con las especificaciones técnicas, presupuestos y cronogramas previstos (Decreto 1133 de 2000). A partir de 2005, este comité es reemplazado por el Comité de Vigilancia del Proyecto, conformado por dos representantes de los beneficiarios y el interventor, cuya función primordial es realizar la veeduría a la ejecución de cada proyecto (Decreto 973 de 2005). En 2012 se crea el Comité de Validación del Proyecto, que concurre con el Comité de Vigilancia antes mencionado, y está conformado por la entidad otorgante, la entidad operadora y la entidad oferente (Decreto 900 de 2012). Este Comité se encarga de hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos a través de la revisión de los informes de interventoría.

El elemento transversal en todos los comités es el interventor. El Programa VISR empleó en el periodo evaluado tres (3) tipos de interventoría de proyectos. Un primer tipo ejecutado por personas naturales contratistas del Banco Agrario, hasta el 2005, modelo que se retoma luego en el periodo 2010. Este modelo aún continúa vigente exclusivamente para realizar el seguimiento a proyectos de vigencias anteriores al 2010. Un segundo tipo de interventoría, tercerizada por el Banco Agrario con personas jurídicas (Decreto 973 de 2005), que primero se contrató con la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) y luego con la Secretaría del Convenio Andrés Bello (SECAB). Y un tercer tipo de interventoría, también tercerizada pero ya no por el Banco Agrario sino por las Gerencias Integrales, a partir de 2012 (Decreto 900 de 2012).

Los interventores realizan visitas a las viviendas de los proyectos y determinan el porcentaje de avance de avance de cada una en formatos preestablecidos, y atendiendo su criterio. En palabras de un beneficiario: "ellos traían unas planillas dónde creo que iban especificando el avance de la obra, casa por casa; venían y revisaban (…) (y decían) a esta casa le faltan las puertas, entonces apuntaban; (…) son 5 puntos de energía, miraban los interruptores (y) contaban 1-2-3-4-, le falta uno". Lo primero que verifican los interventores es que se cumplan los requerimientos estructurales y de diseño planteados en la formulación. En palabras de uno de ellos, "primero (se verifica) la parte estructural: (es) importante que cumpla con los planos que era, que no hayan sido modificados"; se revisa que las viviendas "cumplan con la norma de sismo-resistencia: que (las viviendas) tengan sus columnas, sus vigas, y que se hayan colocado los aceros que son". "Ya

(después) empieza uno a apretar en cuanto a la parte estética: mire le quedó mal fundida esa columna. Tampoco uno va a demoler, sino más bien vamos a solucionar esto, al menos pañetémoslo aquí, pañetémosla acá". Los interventores son responsables, además, de levantar el registro fotográfico de la viviendas y de gestionar el visto bueno de los beneficiarios en actas. Los informes de avance de cada proyecto se presentan periódicamente a los comités.

Según la Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011, el 55% de los beneficiarios aseguraron no haber sido visitados por ningún arquitecto o ingeniero (perfil de los interventores), y el 75% negó haber sido visitados por el responsable del proyecto (**Tabla 51**). Esto indicaría que entre el 30% y el 50% de las soluciones de VISR no han sido visitadas por interventores. Lo anterior coincide con la información recopilada en el trabajo cualitativo. Según ésta, la interventoría habría sufrido problemas de desfinanciación relacionados con la dispersión de las viviendas, las difíciles condiciones de acceso y los tiempos prolongados para la ejecución de los proyectos. Esto habría generado interventorías intermitentes. En palabras de un entrevistado: "la gente tiene el pensamiento de que las interventorías (a) una obra normal (implican) tener que estar el 100% de toda la obra; en un proyecto de VISR disperso, eso es imposible porque el contratista puede empezar 20 o 30 casas al tiempo y la interventoría terminaría valiendo quien sabe cuánto". Según los entrevistados, la frecuencia de visitas a las obras por parte de las interventorías sería de cuatro veces por vivienda (**Tabla 51**).

Tabla 51 – Proyectos a los que se les realizó el seguimiento y visitas promedio por obra

Entidad	*Proporción*		*Coeficiente de variación*	
	Obras visitadas	Visitas promedio por obra	Obras visitadas	Cantidad de visitas promedio
Arquitecto/ingeniero	45.6	4.1	9.430	7.317
Encargado del proyecto	25.0	4.1	17.200	9.756
Alcaldía	21.6	2.8	14.352	7.143
Representante de la comunidad	13.1	4.2	20.611	14.286
Banco Agrario	12.2	3.4	23.770	29.412
Trabajador social	7.7	4.4	23.377	25.000
Agremiación	1.5	2.8	40.000	28.571
ONG	0.5	1.5	40.000	20.000

*Las proporciones no suman 100 porque la pregunta es de selección múltiple
Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en encuesta a beneficiarios VISR 2000-2011.

Las visitas intermitentes de los interventores ocasionaron retrasos en los proyectos y problemas de construcción difíciles de resolver. Por ejemplo, en palabras de dos entrevistados: "(las obras) terminaron el 50% en septiembre del 2009. Para que (fueran) avaladas el interventor duró como 6-8 meses para que viniera"; "un interventor duraba dos y tres meses cuando se completó el 50% para ir avalar; para poder hacer los trámites para el segundo desembolso, duraron casi 8 meses". Las visitas semanales o mensuales ocasionaron también que cuando se revisaba el estado de la vivienda, se habían ya cometido errores de construcción muy costosos de modificar.

Otra dificultad de la interventoría consistió en la rotación del personal de interventoría. Según los entrevistados, las difíciles condiciones del trabajo (viajes constantes, hospedaje en casas de beneficiarios, problemas de salubridad en las viviendas, amenazas de grupos armados, entre otras), hicieron que los interventores tuvieran una alta rotación. Esto afectó la continuidad del seguimiento. En palabras de un entrevistado, "cada vez que nos cambiaban un interventor, teníamos que arrancar de cero, volver a dar el paseo (y mostrarle) todas las cosas que el otro había mirado, ya (había) revisado y ya (había) recibido".

Como complemento a la interventoría y seguimiento que se realizó a los proyectos por parte del Programa VISR, las alcaldías realizaron seguimiento al 21.6% de los proyectos (**Tabla 51**). En palabras de un entrevistado: "el Banco Agrario también solicita (que) la entidad municipal contrate una dirección de obra; la dirección de obra también tiene que ir de la mano con la residencia de obra; entonces, esa dirección de obra es la que lleva toda la parte administrativa del proyecto, los cobros y también está pendiente de la evolución física de la obra. También el Secretario de Planeación es supervisor de todos los proyectos y tienen que estar pendiente que las obras marchen según las especificaciones que se han dado". En palabras de un Secretario de Planeación: "como hay un contrato escrito con unas cláusulas, entonces es precisamente estar pendiente de que el contratista cumpla con lo pactado; ejemplo: sus pólizas deben de estar siempre vigentes (…), segundo, (…) hay que estar pendiente (que) cada mes que esté cumpliendo con lo que dice este cronograma; tercero, también influimos en la supervisión de la calidad de los materiales". No se realiza seguimiento al uso de la viviendas una vez es liquidado el proyecto.

IV. Evaluación de Resultados Cuantitativos y Cualitativos

Este capítulo está integrado por las siguientes secciones: síntesis de la metodología, perfil de los beneficiarios con base en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y los resultados detallados conseguidos en los tres objetivos del programa: reducción del déficit de vivienda, reducción del hacinamiento crítico (y mejora de calidad de la vivienda) y contribución al desarrollo rural.

A. Síntesis de la metodología

La evaluación de resultados se concentra en variables e indicadores sobre productos y efectos.

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. Se estudian las características de estas viviendas entregadas en términos del área construida, del número de habitaciones, el tamaño de las viviendas y en general, los distintos atributos que tienen las viviendas.

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 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 de resultados utiliza indicadores provenientes de la información recolectada mediante los instrumentos cuantitativos y cualitativos, incluyendo grupos focales y entrevistas (ver síntesis de Metodología de Evaluación Institucional). Para un análisis agregado se emplean las bases de datos administrativas del Banco Agrario. Cuantitativamente se emplea la encuesta de beneficiarios aplicada para esta evaluación.

Para varias de las preguntas de la encuesta analizadas en esta sección se proveen los datos para tres momentos en el tiempo: características de la vivienda *antes* de recibir el beneficio (t0) o línea de base; al momento de *entrega* del beneficio (t1) sea vivienda nueva o mejorada; y al momento de la realización de la encuesta (t2), realizada en 2013. La diferencia entre t1 y t0 provee una medida sobre los efectos del programa, en tanto compara la vivienda recibida o mejorada (t1) con la vivienda en línea de base (t0). La diferencia entre t2 y t1 provee una medida sobre los cambios asociados a iniciativas de los beneficiarios, en tanto compara la vivienda al momento de la encuesta (t2) con la vivienda previamente recibida o mejorada (t1). Los datos se desagregan entre modalidades (mejoramiento y vivienda nueva) cuando hay diferencias de más de un dígito en las proporciones presentadas en las tablas.

La encuesta tiene el propósito de medir resultados y no impacto, razón por la cual no tiene un grupo de control contra el cual comparar los cambios observados en los beneficiarios (grupo tratamiento) contra los cambios observados en no beneficiarios de características semejantes (grupo de control). Hecha esta advertencia metodológica en adelante hablaremos de efectos asociados o atribuibles al Programa para las diferencias observadas entre línea de base y el momento de la entrega (t1-t0), ya que los beneficiarios encuestados no han sido beneficiarios de otros programas de mejoramiento o vivienda nueva que permitan explicar los cambios observados en la encuesta. También hablaremos de cambios atribuibles a los beneficiarios para describir la diferencia entre el momento de la encuesta y el momento de la entrega (t2-t1) aunque no se disponga de grupo de control. Por lo tanto, afirmaciones como las mencionadas buscan plantear correlaciones sin atribuir causalidades científicamente.

B. Perfil de los beneficiarios

1. Focalización

Hogares sujetos al subsidio de vivienda de interés social rural

De acuerdo con los objetivos del Programa, la población elegible corresponde a personas en pobreza que habitan en áreas rurales y que pertenecen a las categorías Sisbén 1 ó 2 (quienes debieron haber obtenido por diseño del Programa el 70% de los subsidios en el periodo); población desplazada (que debieron participar con el 20% de los subsidios), y comunidades étnicas (con el 10%). Sin embargo, de acuerdo con cifras obtenidas por la Contraloría y por este estudio, estas proporciones en la práctica son distintas a las inicialmente previstas, y factores como la condición de madre cabeza de familia tuvieron mucho peso en la asignación de los subsidios.

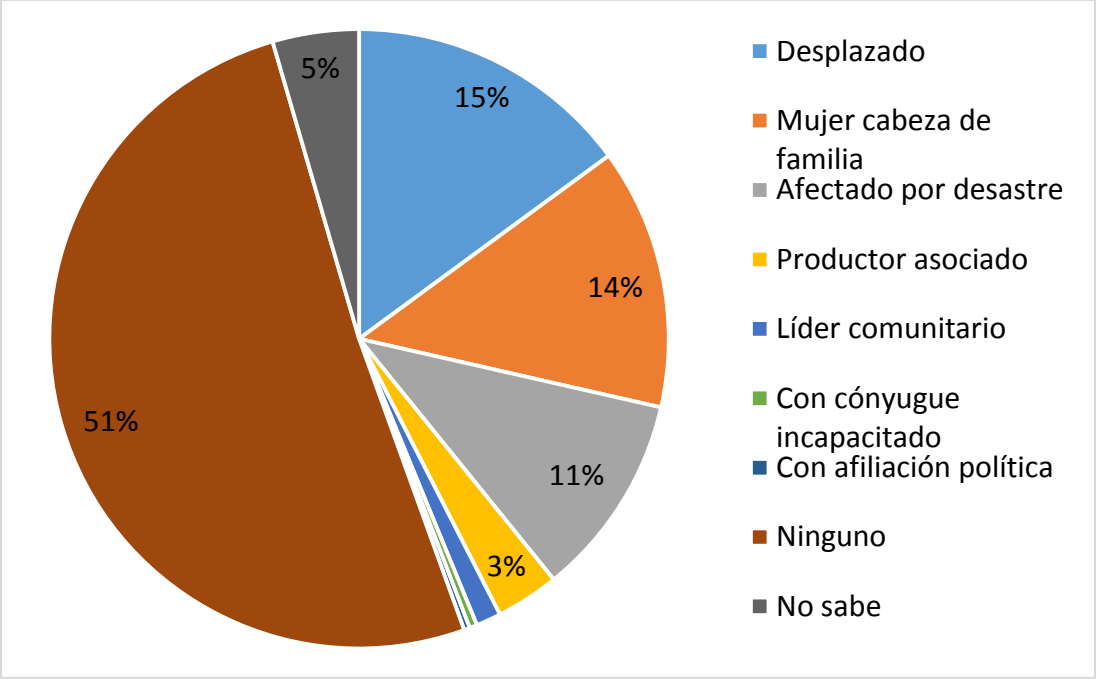
Los nombres de las *bolsas de proyectos* no se pueden asociar directamente con el tipo de población beneficiaria ya que, por ejemplo, la población desplazada no solamente es atendida a través de la bolsa de desplazados. Asimismo, los nombres de las bolsas no dejan ver que prelación tiene población como la indígena.

Según la Contraloría (2012) del total de beneficiarios en la década estudiada, el 45% eran mujeres cabeza de hogar, el 17% correspondían a población desplazada, el 11% a población afectada por desastres, el 5% indígenas y el 0,3% afro-descendientes.

Por otro lado, los resultados de la encuesta realizada muestran que la mayoría de los beneficiarios de VISR pertenece al Sisbén: el 85,9% manifiesta pertenecer al nivel 1 y el 6,5% al nivel 2, lo que en gran medida se puede explicar porque para muchos de los programas éste era un requisito para la postulación, condición que puede concurrir con población desplazada y/o comunidades étnicas. Al preguntarle a la población encuestada sobre su pertenencia a algunos grupos poblacionales al momento de postularse al subsidio de VISR, la mitad de los beneficiarios no se identifica con

ninguno de los grupos propuestos, el 15% se autodenomina como desplazado, el 14% madre cabeza de familia y el 11% como afectado por desastres.

Gráfica 17 - Grupos poblacionales de encuestados beneficiarios de VISR



Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011.

Lo anterior permite afirmar que la mayoría de los beneficiarios de VISR corresponde a población rural en situación de pobreza. El Programa registra también focalización hacia desplazados, madres cabeza de familia y afectados por desastres naturales, que representan el 40% de la población atendida. En cuanto a la pertenencia a algún grupo étnico, tres cuartas partes de los encuestados manifiestan no pertenecer a ningún grupo, uno de cada nueve se reconoce como indígena, y la misma cantidad como afro-descendiente.

La anterior distribución se mantiene relativamente estable para ambos tipos de solución (vivienda nueva y mejoramiento), aunque los afectados por desastres son el 4% para mejoramiento de vivienda mientras que representan el 17% para vivienda nueva. Esta diferencia se puede explicar en parte por el hecho que el programa de desastres entregó la mayor parte de sus subsidios al final del periodo de estudio, que es cuando dejaron de entregarse los subsidios para mejoramiento. Este panorama es paradójico, pues aunque en algunos desastres la vivienda queda enteramente destruida, en la gran mayoría de los casos la población afectada necesita es mejoramiento para remplazar techos u otros materiales que pudieron haberse perdido o averiado durante el desastre.

Frente a las cifras arriba provistas, la Contraloría podría haber sobreestimado el número de mujeres cabeza de familia y subestimado la población perteneciente a comunidades étnicas, en particular afrodescendientes. De cualquier manera, tanto las cifras de la Contraloría como las de este estudio apuntan a que la población desplazada no ha sido atendida prioritariamente de acuerdo a las sentencias y las instrucciones dictadas por la Corte Constitucional, pues solamente el 14% de la población atendida es desplazada.

Características socio-económicas

La población beneficiaria corresponde principalmente a hogares de parejas. El 35% de los postulantes estaban casados al momento de aplicar al subsidio, el 39% convivía en unión libre, el 13% se encontraban solteros, el 5% estaban separados y el 5% eran viudos.

Por su parte, el 54% declaró ser propietario de la vivienda y tener título de propiedad, el 26% declaró ser propietario pero no tener título y el 17% afirmó no ser propietario. Frente a la situación del predio, en el 77% de los casos las personas eran propietarias, en el 7% el predio pertenecía a un miembro del hogar, el 8%, a otro miembro familiar, y sólo en el 3% de los casos el predio fue entregado por el proyecto. Estas cifras riñen con el diseño del Programa conforme al cual era un requisito para participar del Programa ser propietario del predio, o tener un familiar que lo fuera. En muy pocos casos se puede pensar que le fue entregada vivienda a familias realmente pobres que no eran propietarias.

2. Grupos poblacionales

Población desplazada

Colombia es uno de los países con el mayor número de desplazados del mundo. De acuerdo con las cifras del Gobierno nacional, a mayo de 2011 el país contaba con más de 3,7 millones de desplazados, es decir cerca del 8% del total de la población. Lo anterior representa un enorme reto en términos de la atención del Estado a esta población vulnerable.

Con el fin de aunar esfuerzos para la atención a la población desplazada, mediante la Ley 387 de 1997 el Estado colombiano crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, compuesto por un Consejo Nacional y una serie de Comités Municipales, Distritales y Departamentales. De la mano del Sistema, el Decreto 173 de 1998 adopta el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – PNAIPDV – que establece tres estrategias: (i) Prevención, (ii) Atención humanitaria de emergencia y (iii) Consolidación y estabilización económica. En este último eje, se plantean una serie de acciones de desarrollo urbano, vivienda y equipamiento social-comunitario a cargo del entonces Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Desarrollo y establece que el Instituto Nacional

de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE - deberá ampliar la cobertura de beneficiarios a la población desplazada por la violencia.

Pese a estas políticas, el reconocimiento de la necesidad de recibir un trato preferente por parte de la población desplazada cobra mucha más relevancia a partir de la Sentencia T-025/04 de la Corte Constitucional mencionada en el marco normativo de esta evaluación, en el capítulo anterior.

La Sentencia que responde, entre otras, a tutelas relativas al acceso efectivo de la población desplazada a subsidios de vivienda en el marco de la estrategia de Consolidación y estabilización económica, ordena a la Red de Solidaridad Social, el INURBE y el Incora, entre otros, a dar respuesta efectiva a las solicitudes de vivienda de la población desplazada que interpuso las tutelas. Luego, en los Autos que expide la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, se establecen una serie de órdenes a los diferentes organismos del Gobierno nacional para superar el estado inconstitucional de las cosas.

Entre 2004 y 2010, el Gobierno nacional realiza una serie de ajustes a sus políticas sociales con el fin de priorizar el acceso de la población desplazada a las mismas, actualiza el PNAIPDV adoptado mediante el Decreto 250 de 2005 y finalmente el 1ro de julio de 2010 presenta el *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre el avance en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*.

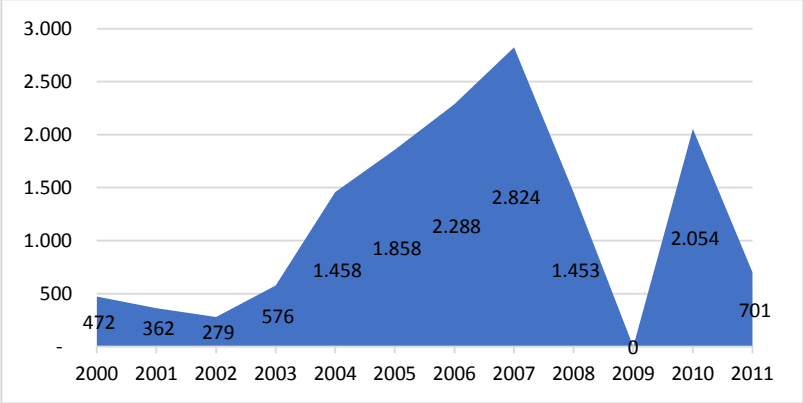
En este informe, el Gobierno presenta la *Política de vivienda para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia* que tiene cuatro objetivos principales: (i) flexibilizar el acceso de la población víctima del desplazamiento forzado a la oferta de vivienda, (ii) articular la política de vivienda con otras políticas para población desplazada, (iii) fortalecer la institucionalidad local y nacional, y (iv) eliminar barreras de acceso. Asimismo, la política plantea que se ha buscado pasar de un enfoque orientado a atender la demanda a un enfoque mixto de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen oferta de vivienda y se ha dado prioridad a promover el retorno voluntario de las familias a su lugar de desplazamiento inicial cuando las condiciones de seguridad lo permiten.

El informe del Gobierno muestra que hay algunos avances, pero que aún persisten falencias para garantizar el derecho a la vivienda a la población desplazada pues de 12,41% de hogares que tenían una vivienda digna en 2008 se pasa a 14,95% en 2010 (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2010). De acuerdo con la Comisión de Seguimiento el derecho a la vivienda digna está garantizado cuando se cumple simultáneamente que se tiene seguridad jurídica, espacio suficiente, materiales adecuados, ubicación segura y acceso a servicios públicos.

La Comisión de Seguimiento plantea que los retos para lograr una mayor cobertura de vivienda digna para esta población se encuentran que la falta de oferta generada por el mercado de vivienda de interés prioritario (inferior a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes) y la incapacidad de la población desplazada de generar el cierre financiero de los proyectos para poder acceder a los créditos del Gobierno que no cubren la totalidad del costo de la vivienda.

Al analizar los datos administrativos del Banco Agrario se puede ver claramente que la Sentencia de la Corte tuvo un efecto inmediato y significativo en términos de orientar mayores recursos para la bolsa y los programa de desplazados, pues se pasó de asignar 576 viviendas en el año 2003 a 1.458 en el año 2004 y llegar hasta 2.824 en el año 2007.

Gráfica 18 - Viviendas asignadas por la bolsa de desplazados, 2000-2011



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en registros suministrados por el Banco Agrario (2013)

Sin embargo, no solamente es a través de la bolsa de desplazados que éstos están siendo atendidos. Un análisis a partir de los datos de la encuesta de quienes se auto-reportan como desplazados indica que el 52,1% pertenecen a la bolsa de desplazados, el 42,9% a la bolsa departamental, el 3,2% a la de desastres naturales y el 1,8% a la de cadenas productivas. Además, llama la atención que el 5% de la población que no se reporta como desplazado recibe recursos de esta bolsa, por lo que se puede afirmar que si bien esta fracción no es muy grande, si hubo filtraciones en la focalización.

Afectados por desastres naturales

Colombia es un país con una alta susceptibilidad a verse afectado por desastres naturales debido a la combinación de cuatro factores: en primer lugar, a su diversidad geológica, geomorfológica, hidrológica y climática que puede materializarse como amenazas[21]. En segundo lugar, el crecimiento de la población y de los bienes se da en áreas expuestas a fenómenos hidro-

[21] El 36% del territorio está en situación de amenaza sísmica alta, el 28% en potencial de inundación alto y el 8% en amenaza alta por movimientos en masa (Banco Mundial, 2012).

meteorológicos sin realizar una adecuada planeación del territorio que incorpore las restricciones ambientales. En tercer lugar, por sus altos niveles de pobreza, una parte importante de la población tiene una vulnerabilidad elevada ante fenómenos climáticos, por ejemplo, por contar con viviendas inadecuadas. Por último, hay una baja capacidad institucional que permita reducir el riesgo y recuperarse ante los desastres (Banco Mundial, 2012).

Esta problemática es abordada por el país mediante el Decreto 919 de 1989 que organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD) que está compuesto por un Comité Nacional rector de la política, unos Comités Técnicos y Operativos Nacionales al igual que una Oficina Nacional y los Comités Regionales de Prevención y Atención de Desastres (CREPAD) y los Comités Locales de Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD). Luego, a través del Decreto 93 de 1998 se reglamenta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (PNPAD). Finalmente, mediante el Documento CONPES 3146 de 2001 se busca consolidar el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (PNPAD) con énfasis en el conocimiento, la incorporación del tema en la planificación, el fortalecimiento institucional del SNPAD y el mejoramiento de los programas de educación y divulgación.

A raíz de los sucesos del fenómeno de La Niña 2010 – 2011, se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), a través del Decreto 4147 de 2011 y se ve la necesidad de reformar el SNPAD, lo que se hace mediante la Ley 1523 de 2012. Esta Ley adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, renombrando y estableciendo el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. El sistema propone la conformación de tres comités nacionales el Comité de Conocimiento del Riesgo, el Comité de Reducción del Riesgo y por último, Comité de Manejo de Desastres buscando mantener la articulación a nivel regional y local.

Uno de los principales sectores afectados por los desastres naturales es el sector vivienda. Como muestra la **Tabla 52** entre 1970 y 2011 se registraron 190.425 viviendas destruidas y 1’062.650 viviendas afectadas, esto es alrededor de 30 mil viviendas por año. Desde el año 2000, se ha visto un incremento de más de 20 mil viviendas afectadas por año en parte porque mejoró el reporte y la información, pero también debido a un incremento en el riesgo y a la intensificación de fenómenos climáticos como el vivido en durante La Niña 2010 – 2011.

Tabla 52 - Registros y pérdidas por desastres naturales por décadas

Fuente de información	Década	Registros	Muertos	Damnificados/ afectados	Viviendas destruidas	Viviendas afectadas
Hemerográfica	1970 – 1979	5.657	4.025	1’710.541	23.060	25.584
	1980 – 1989	5.123	28.316	4´727.790	29.317	15.873
Oficial (DGR desde 1992)	1990 – 1999	6.465	3.957	9´204.412	88.956	191.828
	2000 – 2009	9.270	2.180	9’284.073	41.689	470.987
	2010 – 2011	2.187	519	2’823.885	7.403	358.378
Total		**28.702**	**38.997**	**27’750.701**	**190.425**	**1’062.650**

Fuente: Corporación OSSO, 2011 a partir de Corporación OSSO-EAFIT, 2011 citado en Banco Mundial, 2012

Entre 1970 y 2011, las pérdidas económicas por la afectación de vivienda han sido del orden de US$ 7 mil millones de dólares, de los cuáles US$ 2 mil millones son debidos a grandes eventos (sismos, erupciones volcánicas y fenómenos de El Niño y La Niña) y US$ 5 mil millones por desastres intermedios y pequeños (Banco Mundial, 2012). Si bien estas cifras no se encuentran diferenciadas entre lo urbano y lo rural, el estudio BID – CEPAL del fenómeno de La Niña 2010-2011 permite identificar que para este fenómeno el número de viviendas afectadas a nivel rural es mayor que el número de viviendas a nivel urbano, aunque el costo de la afectación por vivienda es mayor a nivel urbano que rural (**Tabla 53**).

Tabla 53 - Número de viviendas afectadas*

(Millones de pesos)

Tipo de daño	Urbano		
	Número de viviendas	Costo unitario	Costo total
Reconstrucción y reubicación	37 824	32	1 210 368
Reparación (sin relocalización)	203 743	2	407 486
Total	**241 567**		**1 617 854**
Porcentaje del total	43,7		44,9
	Rural		
Reconstrucción y reubicación	68 384	22	1 497 610
Reparación (sin relocalización)	242 224	2	484 448
Total	**310 608**		**1 982 058**
Porcentaje del total	56,3		55,1
	Total		
Reconstrucción y reubicación	106 208	2 707 978	75,2
Reparación (sin relocalización)	445 967	891 934	24,8
Total	**552 175**	**3 599 912**	**100**

** Se estima un tamaño promedio de 68 m ^{2} construidos, de los cuales 3,84 m ^{2} se destinan a un baño y 6 m2 a la cocina,.con un valor de 321.634 pesos por m2.*

Nota: las viviendas urbanas corresponden a una estimación; son datos preliminares para efectos de la presente evaluación y están sujetos a cambios hasta obtener la verificación en campo por parte del mvdt.

Fuente: BID – CEPAL (2011) a partir de información del DNP y la DGR.

Teniendo en cuenta que el número de viviendas a nivel urbano es mayor que a nivel rural lo anterior quiere decir que la política de vivienda de interés social para desastres naturales debe ser enfocada al área rural. Los daños al sector vivienda en el área rural fueron del orden de 2,4 billones de pesos (**Tabla 54**) en menos de dos años.

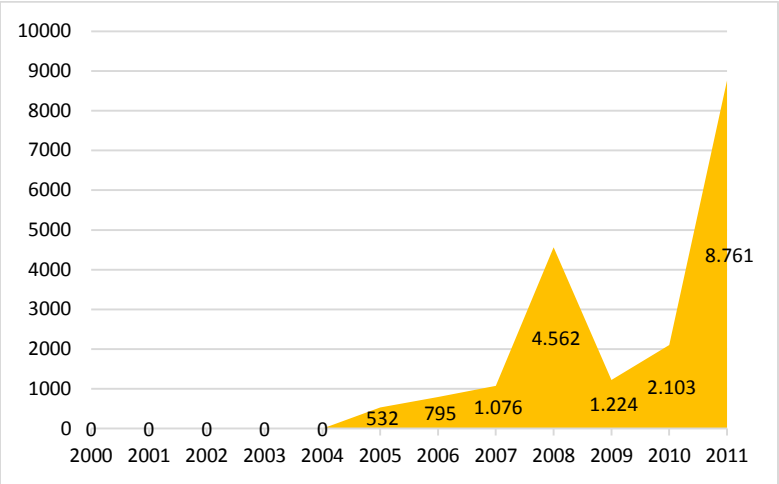
Tabla 54 - Resumen de daños del sector vivienda durante la Ola Invernal 2010-2011 (Millones de pesos)

Ítem	Urbano	Rural	Total	Porcentaje
Viviendas a reparar	407 486	484 448	891 934	20,7
Viviendas a reconstruir	1 210 368	1 497 610	2 707 978	62,9
Daños a bienes durables	300 929	401 788	702 717	16,3
Total	**1 918 783**	**2 383 845**	**4 302 629**	**100**
Porcentaje	44,6	55,4	100	

Fuente: BID – CEPAL (2011) a partir de información del DNP, RUD Consolidado DANE-DGR.

El programa de desastres inicia en el año 2005 con la entrega de 532 viviendas y cuenta con dos picos que están relacionados con las fuertes lluvias de los años 2008 y 2010-2011. La bolsa de desastres ha tendido a ir creciendo dentro del programa de VISR probablemente explicado en parte por la mayor incidencia de fenómenos climáticos, pero también debido a su mayor facilidad de ejecución frente a un proyecto normal del Banco Agrario como se mostró en la Evaluación Institucional.

Gráfica 19 - Viviendas asignadas por la bolsa de desastres, 2000-2011



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en registros suministrados por el Banco Agrario (2013)

Comunidades étnicas

De acuerdo con el Censo del 2005 del DANE, en Colombia viven 1,4 millones de indígenas y 4,3 millones de afrocolombianos representando respectivamente el 3,4% y el 10,6% de la población total. Estas comunidades se caracterizan no solamente por ser minorías, sino porque además enfrentan enormes retos para la superación de la pobreza. La **Tabla 55** muestra que para todos los indicadores de pobreza hay una mayor proporción de personas pobres dentro de las etnias afrocolombianas e indígenas que para el resto de la población. Esta característica de tener peores

indicadores sociales que el resto de la población persiste también en variables como el analfabetismo y el nivel de escolaridad entre otros, haciendo de las comunidades étnicas una población altamente vulnerable.

Tabla 55 - Indicadores de pobreza y miseria por NBI, pobreza e indigencia por LP LI e ICV para personas por caracterización étnica del hogar (ECV-2003)[22]

Región	Clase	Caracterización étnica del hogar	Pobre NBI	Miseria NBI	Pobre LP	Indigente LI	ICV
Nacional	Cabecera	Afrocolombiana	18,6	5,6	55,1	19,9	74,8
		Indígena	22,8	8,0	55,9	24,7	73,9
		No étnica	12,2	2,5	48,7	14,6	81,9
		Total	**12,9**	**2,9**	**49,3**	**15,2**	**81,2**
	Resto	Afrocolombiana	67,2	27,1	73,2	33,0	44,1
		Indígena	72,9	41,0	70,3	30,5	45,5
		No étnica	53,7	28,0	70,1	30,5	53,1
		Total	**56,1**	**28,6**	**70,5**	**30,7**	**51,8**
	Total	Afrocolombiana	34,5	12,7	60,1	24,1	64,7
		Indígena	47,4	24,3	63,0	27,6	59,9
		No étnica	22,7	8,9	54,1	18,6	74,6
		Total	**24,4**	**9,7**	**54,9**	**19,3**	**73,4**

Fuente: DNP (2007) a partir de datos de la ECV-2003

Conjuntamente, los indígenas y afrocolombianos representan el 23,4% del total de la población rural del país, con un total de 1.094.348 de indígenas y 1.176.699 de afrocolombianos (**Tabla 56**). Los dos grupos se caracterizan por un mayor nivel de ruralidad frente al resto de la población, mientras que el promedio del resto de la población es del 21%, el de los afrocolombianos es del 27% y el de los indígenas del 79%.

Tabla 56 - Número de habitantes según condición étnica y área de residencia. Censo 2005

	Indígena	Afro	Resto	Total
Urbano	298,275	3.135.058	27.489.148	30.922.481
Rural	1.094.348	1.176.699	7.413.880	9.684.927
Total	**1.392.623**	**4.311.757**	**34.903.028**	**40.607.408**

Fuente: CEPAL/CELADE, procesamientos especiales de microdatos censales

La elevada ruralidad de la población indígena se explica en parte por factores históricos de asentamiento pero también ha sido favorecida por la declaratoria de resguardos indígenas que de acuerdo a la constitución son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Este proceso inició desde las décadas de los 70 y 80 y de acuerdo con datos del Incoder y proyecciones del DANE al 2010, 1.064.229 indígenas vivían en los 710 resguardos constituidos que cubren un área de

[22]NBI: Necesidades básicas insatisfechas, LP: Línea de pobreza, LI: Línea de Indigencia, ICV: Índice de Condiciones de Vida

aproximadamente 34 millones de hectáreas es decir el 29,8% del territorio nacional. Estos resguardos se encuentran distribuidos en 27 departamentos y 228 municipios del país.

Por su parte, las comunidades negras solo han sido beneficiarias del proceso de titulación colectiva a partir de la Ley 70 de 1993. Hasta el año 2005 se habían expedido 144 títulos colectivos en un área de 5 millones de hectáreas beneficiando a 305.890 personas del Pacífico colombiano. La diferencia de décadas en el inicio en la asignación de los derechos de propiedad de la tierra explica en parte las diferencias en los niveles de ruralidad entre las comunidades afro y los indígenas.

Como poblaciones rurales, los indígenas y afrocolombianos han padecido del desplazamiento. De acuerdo a la ACNUR, 70.000 de los desplazados internos de Colombia, es decir el 3,4% son indígenas y los afrocolombianos son una de las poblaciones más vulnerables a los efectos del conflicto armado. Como consecuencia del desplazamiento y del conflicto armado, 35 de los 87 pueblos indígenas fueron declarados en riesgo de extinción física y cultural en los Autos 004 de 2009 y 382 de 2010.

A nivel de las condiciones de las viviendas de las comunidades étnicas, estas cuentan con peores indicadores que el resto de la población que se deben no solamente a su característica rural, sino a la pertenencia a estos grupos poblacionales. Mientras el porcentaje de viviendas a nivel rural con abastecimiento inadecuado de agua para hogares indígenas y afro es de 41,8% y 35,2% respectivamente, para el resto de la población es de 31,4%.

Tabla 57 - Viviendas particulares ocupadas con abastecimiento inadecuado de agua, según condición étnica del jefe del hogar (principal) y área de residencia. Censo 2005.

	Indígena	Afro	Resto
Urbano	3,179	71,483	101,674
Rural	92,702	98,463	565,87
Total	**95,881**	**169,946**	**667,544**

Fuente: CEPAL/CELADE, procesamientos especiales de microdatos censales

Tabla 58 - Porcentaje de viviendas particulares ocupadas con abastecimiento inadecuado de agua, según condición étnica del jefe del hogar (principal) y área de residencia. Censo 2005.

	Indígena	Afro	Resto
Urbano	4,1	9,3	1,4
Rural	41,8	35,2	31,4
Total	**32,0**	**16,2**	**7,4**

Fuente: CEPAL/CELADE, procesamientos especiales de microdatos censales

Aunque los indígenas y afrocolombianos no gozan de bolsas de recursos específicos ni prelación para la asignación de recursos de vivienda de interés social como los desplazados, desde el 2003 que se reivindicó el derecho de los Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios de

Comunidades Negras legalmente reconocidos a formular proyectos de vivienda, estos empezaron tener un mayor acceso a estos proyectos de vivienda. De acuerdo con el DNP (2007): "*Es así como se aprobaron 7 proyectos de los 46 presentados en la convocatoria de 2003, beneficiando así a 461 familias, por la suma de $2.089.298.093. Durante la convocatoria de vivienda rural de 2004, se presentaron 128 proyectos de los cuales se adjudicaron 13 por $3.507.370.070.*"

La **Tabla 59** resume las estadísticas de los proyectos adjudicados por el Banco Agrario. Se puede observar que en el 2010 y 2011 se cae considerablemente el número de proyectos y la cantidad de vivienda adjudicadas a los indígenas lo que quiere decir que este grupo poblacional no se vio favorecido con la expansión de la bolsa de desastres. Los proyectos asignados a comunidades étnicas representan el 3,4% del total, esto es lo mismo que la proporción que representan los indígenas de la población y por lo tanto se puede afirmar que no se favorece a este grupo población en particular pese a que, como se mostró anteriormente, corresponden a la población más vulnerable.

Tabla 59 – Proyectos adjudicados a comunidades étnicas

Variables	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011	Total
No. De proyectos	9	15	20	16	14	14	3	3	**94**
Viviendas adjudicadas	556	687	769	510	484	680	96	85	**3867**

Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en registros suministrados por el Banco Agrario (2013)

3. Pobreza multidimensional

Hogares pobres multidimensionalmente

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). El IPM provee una forma adecuada y balanceada de caracterizar a la población con base en la cual a continuación se analizan las características de los beneficiarios del programa de VISR.

Dado que no se cuenta con una línea de base que permita identificar cómo han variado las características de los beneficiarios, ni un grupo de control que permita diferenciar los cambios atribuibles al programa, se utiliza el IPM para analizar qué tan pobres son actualmente todos aquellos hogares que han recibido el subsidio de VISR, y si continúan o no siendo pobres multidimensionalmente luego de recibir el subsidio.

La **Tabla 60** muestra que la proporción de hogares que al momento de realizado el trabajo de campo para esta evaluación eran pobres era bajo. Solamente el 27,3% de los hogares tenían 5 o más deficiencias en los indicadores del IPM. Esta proporción es baja si se tiene en cuenta que a

nivel nacional en el año 2010 el 30,7% de los hogares eran pobres multidimensionalmente y la proporción aumentaba a 53% para la zona rural.

Tabla 60 - Proporción de hogares pobres multidimensionalmente

	Incidencia	Coef. Var.	Total 2010	Rural 2010
Hogares pobres por IPM	27,3%	7,26	30,7%	53%

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 y Angulo et al. 2005

La **Tabla 60** resume como se distribuyen las proporciones de hogares con deficiencias en cada una de las variables que constituyen el IPM y se comparan con los valores promedio obtenidos a nivel nacional con base en los datos dela Encuesta de Condiciones de Vida 2010, calculados por Angulo. En términos generales se puede afirmar que para ser una población rural principalmente pobre, los niveles de las privaciones que se encuentran no son tan altos, inclusive en muchos casos son menores o tienen valores similares a los promedios nacionales que incluyen y donde pesan bastante los hogares urbanos que tienen mejores condiciones.

Cuando se analiza mediante cada una de las variables que constituyen el IPM salta a la vista los bajos valores que tiene que ver con el acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, en particular lo que se refiere al material de las paredes y de los pisos. Esto quiere decir que los subsidios entregados si han logrado reducir las privaciones existentes en estos componentes.

Por otro lado, al revisar cuáles son las variables de mayor privación para los beneficiarios del Programa se encuentra que principalmente son, el empleo informal que afecta a casi la totalidad de los encuestados, el bajo logro educativo que afecta a casi 9 de cada 10 familias beneficiarias, seguido por el rezago escolar que afecta al 44,3% de los encuestados y la falta de acceso a una fuente de agua que afecta al 31,7%. Donde se observan menos carencias es la vivienda, el acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, el acceso a servicios de salud y el no aseguramiento en salud.

Respecto al bajo logro educativo éste se encuentra muy por encima de los promedios nacionales. Sin embargo, como lo explican Angulo et al. (2011) para el año 2010 "el bajo logro educativo, por ejemplo, representa una privación para el 95% de los hogares pobres, más de dos veces el porcentaje de hogares no pobres que enfrentan esta privación (43%)." De la misma forma, estos autores indican que más del 60% de los pobres tienen este rezago escolar y los datos obtenidos reflejan que esto representa el 44,3% de los hogares beneficiarios.

Tabla 61 - Privación por variables del IPM para beneficiarios de VISR

Dimensión	Variable	% Privación beneficiarios	Coef. Var.	% Privación Nal. 2010
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo			55%
	Analfabetismo	24,4%	6.56	13,2%
Condiciones de la niñez y juventud	Inasistencia escolar	9,1%	6.96	4,6%
	Rezago escolar		3.37	35,1%
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	5,0%	11.50	10,8%
	Trabajo infantil	10,1%	8.10	7%
Trabajo	Desempleo de larga duración	7,0%	12.17	9,9%
	Empleo informal	96,2%	0.54	80,9%
Salud	No aseguramiento en salud	7,0%	10.42	21%
	Barreras de acceso a servicio de salud	7,7%	12.80	7%
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Sin acceso a fuente de agua mejorada	31,7%	10.79	12%
	Inadecuada eliminación de excretas	13,8%	16.64	12%
	Pisos inadecuados	6,0%	19.96	6%
	Paredes exteriores inadecuadas	1,4%	25.20	3%
	Hacinamiento crítico	18,6%	8.89	15%

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 y Angulo et al. 2010.

Regionalización de la pobreza de los beneficiarios

Al analizar la incidencia de la pobreza a nivel regional (**Tabla 61**) se puede constatar que hay proporcionalmente más beneficiarios en situación de pobreza en las regiones de Antioquia, Caribe y Centro-oriental. Sorprende que la incidencia en Amazonía y Orinoquía no es tan alta, de solo el 22,1%. Por otro lado, la región central tiene relativamente menos pobres que las demás. La variabilidad de estos factores por regiones indica que existen unos efectos que no son controlados por el programa, ya sea en la focalización del mismo, que se da de forma diferencial entre las regiones, o porque están por fuera del alcance del Programa, en tanto corresponden a dimensiones que no son controladas por éste. Por ejemplo, se puede pensar que factores de pobreza como el acceso a fuentes de agua mejorada dependen de las características del entorno,

de la institucionalidad y nivel de desarrollo de las regiones y que no pueden ser afectadas por el Programa.

Al comparar estos niveles de incidencia de los beneficiarios con los valores de incidencia a nivel rural por regiones para el año 2005[23], se reitera aún más que la población beneficiaria del subsidio de VISR *es mucho menos pobre que el promedio del área rural*, inclusive teniendo en cuenta el efecto del paso del tiempo. Las regiones donde la diferencia son más marcadas son la Amazonía y Orinoquía, la Central y la región Caribe donde las diferencias de la incidencia de pobreza es de más de 60 puntos y donde menos es en Antioquia y la región Centro-oriental donde oscila alrededor de los 40 puntos.

Tabla 62 - Incidencia de pobreza por región

Región	Incidencia VISR	Coef. Var.	Incidencia rural 2005
Amazonía y Orinoquía	22,1%	11,0	89,8%
Antioquia	28,8%	22,2	75,3%
Caribe	29,4%	8,7	91,4%
Central	15,4%	18,6	76,6%
Centro-oriental	30,7%	10,4	73,5%
Pacífica	24,9%	28,2	80,3%

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011 y cálculo DNP-SPSCV con datos del Censo 2005.

Diferencias entre los beneficiarios por tipo de subsidio

No es claro que haya una diferencia entre las privaciones de los beneficiarios de mejoramiento y de vivienda nueva que permita concluir que unos están mejor que los otros. De hecho, el 26,3% de los beneficiarios de mejoramiento son pobres y frente al 28,2% de los de vivienda nueva, una diferencia no muy significativa (**Tabla 63**).

Tabla 63 - Privación por variables del IPM para mejoramiento y vivienda nueva

Tipo subsidio	Incidencia	Coef. Var.
Mejoramiento	26,3%	8.05271
Vivienda nueva	28,3%	11.8882

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011.

De hecho los beneficiarios de mejoramiento y de vivienda nueva reflejan niveles de privación similares para las variables de bajo logro educativo, rezago escolar y empleo informal, es decir en

[23] El estudio de Angulo et. al (2011) que se utiliza para las demás comparaciones con base en la Encuesta de Calidad de Vida no establece los valores a nivel rural ni por región por lo cual se utiliza como referencia los indicadores del año 2005.

las variables que más afectan a la población y sobre las cuáles la vivienda o el tipo de subsidio no pareciera tener ningún efecto. Este análisis se profundiza más adelante.

Sin embargo, al revisar factores críticos, como el hacinamiento, se puede observar que hay más hogares con este fenómeno entre los beneficiarios de la vivienda nueva que en mejoramiento. De la misma manera, pareciera que la incidencia del analfabetismo e inadecuada eliminación de excretas fuese mayor en los beneficiarios de vivienda nueva, mientras que los niveles de inasistencia escolar, trabajo infantil y falta de acceso a una fuente de agua mejorada fueran mayores para los beneficiarios de mejoramiento.

Tabla 64 - Privación por variables del IPM por tipo de solución

Dimensión	Variable	Mejoramiento		Vivienda Nueva	
		Privación	Coef. Var.	Privación	Coef. Var.
Condiciones educativas del hogar	Bajo logro educativo	87,6%	1,37	86,0%	2,55
	Analfabetismo	22,5%	8,49	26,5%	9,58
Condiciones de la niñez y juventud	Inasistencia escolar	10,2%	8,54	7,9%	12,11
	Rezago escolar	44,2%	4,61	44,4%	4,94
	Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	4,2%	16,46	5,7%	15,71
	Trabajo infantil	11,6%	11,72	8,5%	10,74
Trabajo	Desempleo de larga duración.	8,6%	16,22	5,3%	16,85
	Empleo informal	95,6%	7,64	96,9%	7,76
Salud	No aseguramiento en salud	6,4%	15,3	7,6%	14,2
	Barreras de acceso a servicio de salud	6,9%	20,8	8,6%	15,8
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Sin acceso a fuente de agua mejorada	34,3%	13,2	28,0%	18,4
	Inadecuada eliminación de excretas	12,5%	18,0	15,2%	26,7
	Pisos inadecuados	4,4%	21,3	7,6%	29,3
	Paredes exteriores inadecuadas	0,6%	37,8	2,2%	30,06
	Hacinamiento crítico	16,5%	15,1	20,9%	10,0

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011

Diferencias entre los beneficiarios por bolsa y tipo de beneficiario

Al analizar los niveles de incidencia de la pobreza de los beneficiarios de acuerdo a su pertenencia por bolsa de recursos se pueden ver menores niveles de pobreza en los beneficiarios de la bolsa de

cadenas productivas donde solo el 22,6% son pobres. En segundo lugar se encuentra la bolsa departamental con 26,0%, en tercer lugar la de desastres naturales con 30,8% y por último, aunque tiene un coeficiente de variabilidad muy grande están los desplazados con 33,6% (**Tabla 65**).

Tabla 65 - Incidencia de la pobreza por pertenencia a bolsa de recursos

Bolsa de recursos	Incidencia	Coef. Var.
Departamental	26,0%	6.93775
Cadenas productivas	22,6%	15.8157
Desastres naturales	30,8%	17.8244
Desplazados	33,6%	29.8217

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011

Cuando se analiza la incidencia de la pobreza de acuerdo a como se reportan los beneficiarios, que como se vio anteriormente es diferente a la bolsa de recursos a la que pertenecen, se encuentra que los desplazados y afectados por desastres naturales tienen una mayor incidencia de pobreza del 34,3% y 36,2% respectivamente frente al 24,5% de los otros. Aunque tienen un coeficiente de variación muy alto, aquellos hogares que fueron desplazados y además afectados por desastres naturales tienen la mayor incidencia de pobreza con más del 50% (**Tabla 66**).

Tabla 66 - Incidencia de la pobreza de desplazados y afectados por desastres

Tipo población	Incidencia	Coef. Var.
Desplazados	34,3%	13.6154
Desastres naturales	36,2%	15.8988
Ambos	50,6%	27.724
Otros	24,5%	6.74896

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011.

C. Objetivo 1: Reducción del déficit de vivienda

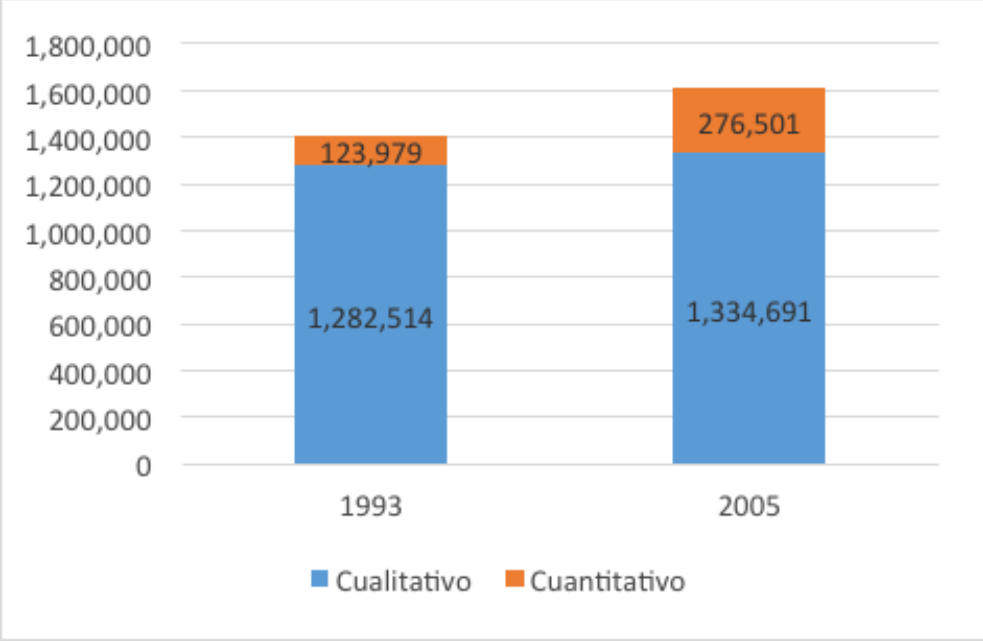
1. Evolución del déficit de vivienda rural

El principal objetivo de política de este programa es reducir el déficit de vivienda. Según los censos nacionales de población de 1993 y 2005 del DANE, el déficit de vivienda rural[24] ha aumentado en términos absolutos (**Gráfica 20**): el número de hogares con déficit de vivienda pasó de 1'406.493 hogares en 1993 a 1'611.192 hogares en 2005, incrementándose en más de 200,000 hogares. De acuerdo a los censos, del total de hogares con déficit de vivienda rural, 276,501 hogares tenían

[24] Déficit de vivienda "hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven" (DANE, 2008:2).

déficit cuantitativo[25] y 1'334.691 hogares tenían déficit cualitativo[26]. El número de hogares con déficit cuantitativo se incrementó por más del doble en 12 años.

Gráfica 20 - Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural, en términos absolutos, 1993 y 2005



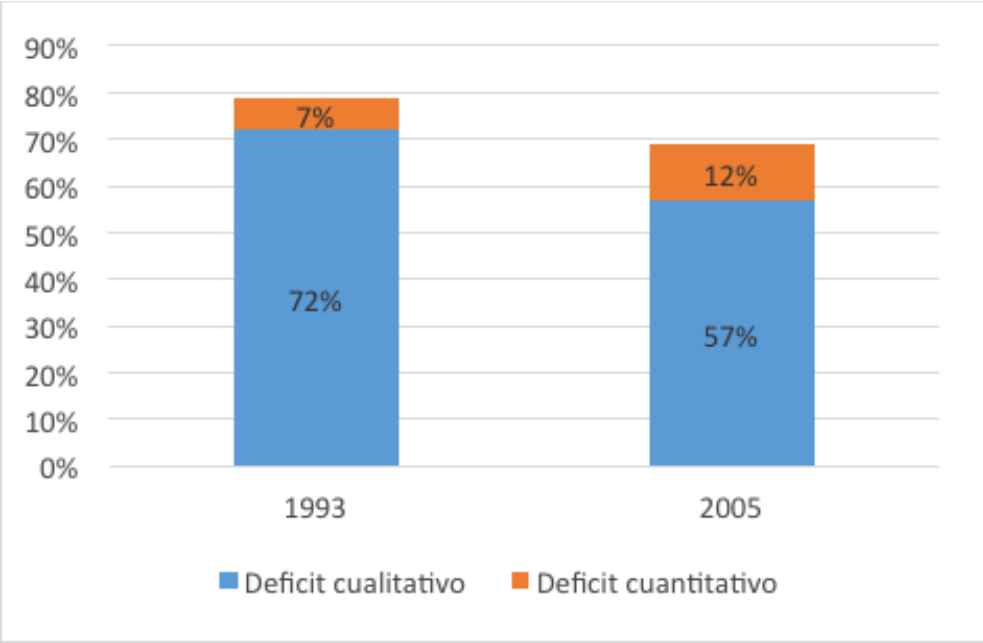
Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en DANE, Censos 1993 y 2005

En términos relativos, el déficit de vivienda rural mejoró pues pasó de 79% en 1993 a 68% en 2005 (**Gráfica 21**). Como se observa en la gráfica, el déficit cualitativo abarca la mayor parte del problema. Sin embargo, en forma consistente con lo ya descrito, la tendencia muestra que mientras la proporción de hogares con déficit cualitativo cayó de 72% a 57% entre 1993 y 2005, los hogares con déficit cuantitativo pasaron de 7% a 12% en el mismo periodo.

[25] Déficit cuantitativo "estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes" (Ibíd:2).

[26] Déficit cualitativo "hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven" (Ibíd:3).

Gráfica 21 - Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda rural, en términos porcentuales, 1993 y 2005



Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en DANE, Censos 1993 y 2005

Finalmente, se puede afirmar que el déficit de vivienda del área rural es mayor al del área urbana. En 2005, pese a que los hogares rurales solo representaban el 22% de los hogares del país, el déficit de vivienda en los hogares rurales era igual al 42% del total de hogares con déficit de vivienda del país. Desde otra perspectiva, el 68% del total de hogares rurales se encontraban en déficit de vivienda en 2005 frente al 27% del total de hogares urbanos.

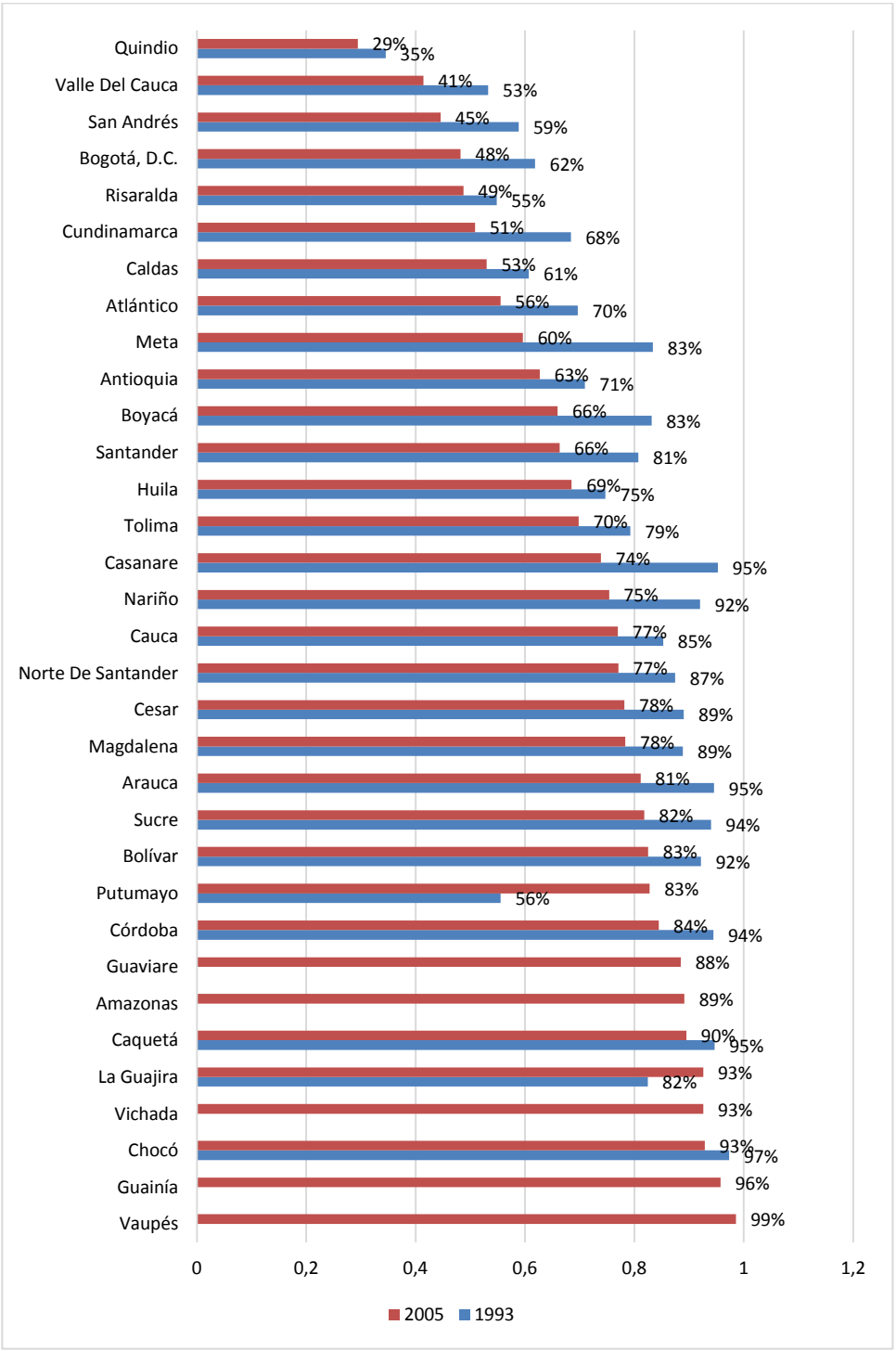
2. Regionalización de la problemática

Un análisis departamental de la información entre los censos de población de 1993 y 2005 de la problemática permite afirmar que el déficit de vivienda rural:

1. Es muy grande en todos los departamentos: Quindío el departamento de menor déficit tiene 29% lo que es muy alto y es seguido de lejos por Valle del Cauca con el 41%
2. Es menor cerca a los polos de desarrollo: Los departamentos donde se encuentran las principales ciudades (Bogotá 48%, Antioquia 63%, Valle del Cauca 41% y Atlántico 56%) y el eje cafetero (Quindío 29%, Risaralda 49% y Caldas 53%) son los mejor librados.
3. Es crítico en las regiones más pobres: Todos los departamentos de la Amazonía junto con algunos del Caribe y Chocó tienen un déficit mayor al 80% y en los casos donde puede observarse ha empeorado entre 1993 y 2005 o disminuido poco.
4. Se ha reducido más en departamentos dinámicos a nivel agrícola: Meta, Casanare, Nariño, Cundinamarca, Boyacá y Valle del Cauca han tenido una caída significativa en el déficit de vivienda.

El anterior análisis permite concluir que es necesario priorizar la atención en los departamentos más pobres, pues al estar estos lejos de los polos de desarrollo, contar con menor capacidad institucional y no verse favorecidos por el dinamismo agrícola la tendencia parece indicar una ampliación en la brecha en materia de vivienda rural entre los departamentos más productivos y los marginales. La **Gráfica 22** muestra que hay una relación entre el número de subsidios asignados y el déficit de vivienda a nivel departamental. En promedio, por cada 13 viviendas en déficit se entregó un subsidio de VISR por departamento entre 2000 y 2011. Sin embargo, hay una alta variabilidad de este indicador. Arauca, Vaupés, Guainía, Guaviare y Bolívar recibieron un subsidio por cada cuatro o cinco viviendas mientras que Amazonas, Cundinamarca, Tolima, Antioquia y Risaralda recibieron un subsidio por cada 18 o 22 viviendas en déficit.

Gráfica 22 - Escalafón departamental de déficit de vivienda rural, 1993 y 2005



Fuente: DANE, Censos 1993 y 2005

De acuerdo con la asignación de los subsidios entre 2000 y 2011, se puede afirmar que el Programa efectivamente es progresivo en el agregado territorial, pues ayuda más a los

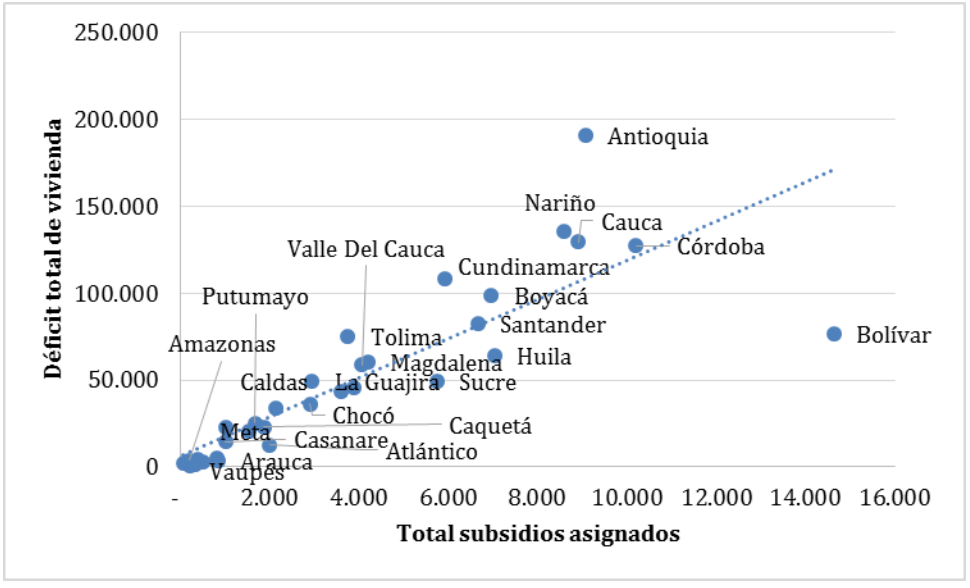
departamentos marginales como Vaupés, Guainía, Guaviare y Bolívar y no tanto a los cercanos a los polos de desarrollo como Cundinamarca, Antioquía, etc. Sin embargo, deben revisarse algunos casos como el de Amazonas donde el Programa no está teniendo el efecto esperado.

Más allá, cuando se baja a la escala municipal, el apoyo a los municipios marginales toma aún más relevancia. Los municipios más pobres son los que mayores dificultades tienen para enfrentar el problema de vivienda rural pues no solo tienen pocos recursos y una falta de dinamismo a nivel agrícola sino además una baja capacidad institucional para jalonar recursos del Estado.

De acuerdo con las recomendaciones de los entrevistados a los municipios más pobres hay que brindarles mayor asistencia, no solamente en términos de no exigirles una contrapartida muy alta, sino además en apoyarlos en la formulación del proyecto.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que la correlación que se muestra en la **Grafica 23** indica que el déficit total de vivienda y el total de subsidios asignados si están correlacionados y por lo tanto, los subsidios si se focalizan en las regiones con mayor concentración de déficit cualitativo y cuantitativo, aunque dos departamentos se destacan y parecen salir de esta tendencia. Por un lado, Antioquia, que es el departamento con mayor número de viviendas en déficit, y Bolívar que es el departamento que mayor cantidad de subsidios de vivienda recibió en el periodo de análisis.

Gráfica 23- Déficit de vivienda y subsidios entregados a nivel departamental entre 2000 y 2011

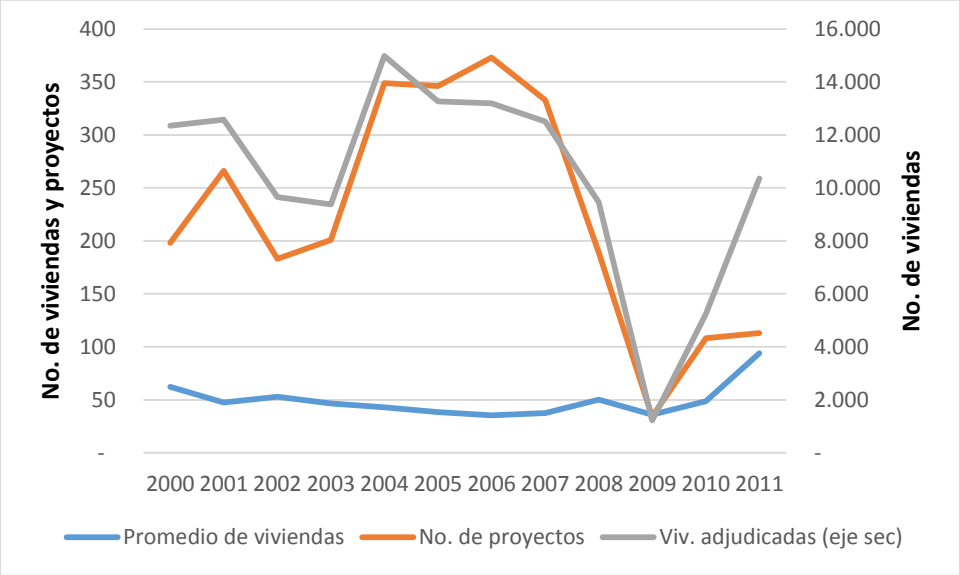


Fuente: DANE, censo 2005 y Banco Agrario.

3. Reducción de déficit de vivienda

La **Gráfica 24** muestra cómo evolucionaron el número de proyectos, el número de viviendas por proyecto y el total de viviendas adjudicadas. A todas luces, el número de proyectos es insuficiente y no ha tenido una tendencia creciente, por el contrario desde el 2004 la cantidad de viviendas adjudicadas ha decrecido, siendo particularmente críticas las adjudicaciones de los años 2009 y 2010. Lo anterior se ha debido principalmente a la caída en el número de proyectos, pues el tamaño se mantuvo relativamente estable por debajo de las 50 unidades por proyecto para luego aumentar en el 2011 hasta 94 viviendas por proyecto en promedio.

Gráfica 24 - Evolución de proyectos adjudicados de VISR, 2000-2011



Fuente: Banco Agrario

De lo anterior queda claro que para buscar contribuir significativamente en la reducción del déficit de vivienda, el programa debe hacer esfuerzos no solamente en incrementar el número de proyectos por año, sino además el número de viviendas por proyectos.

La **Tabla 66** resume el alcance que ha tenido el Programa en términos de la reducción del déficit de vivienda. Al comparar la magnitud del déficit de vivienda rural con el programa de VISR se puede concluir que este es insignificante frente a la magnitud del problema. 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. A este ritmo, asumiendo que todos los proyectos fueran exitosos, lo que no sucede como se ha analizado, le tomaría al programa más de 143 años para suplir el déficit de vivienda rural del país.

El programa, sin embargo, contribuye a la reducción del déficit de grupos poblacionales específicos. Si bien no hay cifras precisas sobre el déficit de vivienda rural para población desplazada, afectada por desastres naturales, indígena y afro, se han utilizado algunos estimativos de estudios secundarios que subestiman la magnitud del déficit de estos grupos poblacionales y por lo tanto deben ser leído como pisos de la problemática. En particular:

A nivel de los desplazados, el Programa adjudicó cerca de 18,623 viviendas en el periodo de estudio, lo que representa el 39,0% del déficit para esta población. Pese a esta cifra tan considerable, al ritmo actual tomaría 28 años para terminar de suplir el déficit de vivienda rural. Sin embargo, es necesario aclarar que la problemática de la población desplazada frente al déficit de vivienda es mucho mayor, lo que sucede es que el fenómeno del desplazamiento en Colombia ha llevado a que pese a que el 54,2% de los desplazados ha sido expulsados de la zona rural, la mayor parte quiere permanecer en el lugar en el que se encuentra y tan solo el 3,1% desea retornar de acuerdo con la Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (2007).

Tabla 67 - Viviendas entregadas frente a déficit de vivienda

Población	Déficit de vivienda rural*	Viviendas adjudicadas	Adjudicadas / déficit	Años para acabar con el déficit
Total rural	1.611.192	124.154	7,7%	143
Desplazados	47.794	18.623	39,0%	28
Afectados por desastres	110.073	13.657	12,4%	89
Indígena	92.702	5.959	6,4%	171
Afro	98.463	19.244	19,5%	56

* Total rural, indígenas y afro corresponden a datos censales del 2005 y desplazados a estimativos al 2005 * Afectados por desastres corresponde a las viviendas destruidas entre 2000 y 2011 de acuerdo con los la Corporación Osso y el estudio BID-CEPAL, no incluye viviendas afectadas.
* Indígenas y afro corresponden a viviendas con abastecimiento inadecuado de agua con base en el Censo 2005, no contempla los demás factores que constituyen el déficit
* Desplazados corresponde a los estimativos de las Entidades de la SNAIPD con base en cálculos DNP-DJS-GEGAI publicados en la MERPD
Fuente: UT G | Exponencial – Ipsos con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011; DANE, Censo 2005, data administrativa del Banco Agrario y otros estudios.

Respecto a la población afectada por desastres, la UNGRD estima que entre 2000 y 2009 hubo 41.689 viviendas destruidas por desastres y el estudio BID-CEPAL estima 68.384 durante la Ola Invernal 2010-2011. De acuerdo con esto, las viviendas destruidas durante la década serían del orden de las 110.073 una cifra muy cercana a la totalidad de subsidios adjudicados durante el mismo periodo. La situación sería aún más crítica si se incluyen las viviendas que no fueron

destruidas ni requieren relocalización, pero que si fueron afectadas que representan 713.211 adicionales.

Sin tener esto en cuenta, se puede afirmar que los cerca de 13.657 subsidios que fueron entregados a población afectada por desastres naturales, principalmente por medio de vivienda nueva, suplieron el 12,4% de la problemática. Incluso si no hubiera más desastres en el futuro, tomaría 89 años para recuperar el déficit generado por la pérdida de estas viviendas durante el periodo de estudio. Estas cifras reflejan que el Programa no está en capacidad de responder de forma adecuada a las necesidades de vivienda generadas por los desastres.

Se puede estimar al menos un déficit de viviendas rurales para indígenas y afros de 92.702 y 98.463 respectivamente. Estas cifras están subestimadas pues solamente se logró obtener los datos de las viviendas que tienen abastecimiento inadecuado de agua. No obstante, se estima que las 5.959 y 19.244 viviendas que fueron entregadas a indígenas y afros respectivamente tan solo alcanzarían a cubrir el 6,4% y el 19,5% del déficit tomando así 171 años para resolver el problema de la vivienda de los indígena y 56 años para el problema de la vivienda de los afros.

D. Objetivo 2: Reducción del hacinamiento crítico y mejora de calidad de la vivienda

El segundo objetivo del Programa VISR consiste en la reducción de "los índices de hacinamiento crítico", y, aunque no expresado en forma explícita, mejorar la calidad de la vivienda. Esta sección presenta los resultados obtenidos en la materia durante el periodo de análisis, con base en los resultados de la Encuesta de Beneficiarios del Programa ("la encuesta", en adelante) y la investigación cualitativa realizada para esta evaluación.

Las secciones que se presentan a continuación son las siguientes: satisfacción de los beneficiarios; hacinamiento crítico; tipo de vivienda, materiales y normas de construcción; área social; qué se hizo en mejoramiento de vivienda; saneamiento básico; servicios públicos; condiciones de salud y hábitos de higiene; inconvenientes y riesgos de la vivienda; vivienda digna; inversiones y mejoras adicionales en la vivienda; y reformas que requiere la vivienda.

1. Satisfacción de los beneficiarios

De acuerdo con la encuesta realizada para esta evaluación, los beneficiarios califican su satisfacción con la vivienda con un promedio de 3.2, en una escala de 1 a 5, donde 1 es muy insatisfecho y 5, muy satisfecho, en el agregado de las veintiocho (28) características medidas en la encuesta (**Tabla 67**). Según las opciones de respuesta empleadas, una calificación de 3.0 equivale a "ni satisfecho ni insatisfecho", categoría a la cual la calificación promedio se encuentra más cercana. Al estudiar la satisfacción reportada por los beneficiarios frente a cada característica, individualmente considerada, se observa una variación que oscila entre 2.3 y 3.6, calificaciones cercanas a las opciones "algo insatisfecho" (equivalente a 2.0) y "algo satisfecho" (equivalente a

4.0). Ninguna característica obtuvo una calificación promedio superior a 4.0 ("algo satisfecho"). Estas medidas de satisfacción son estadísticamente robustas en la mayoría de los casos, como lo muestran los coeficientes de variación presentados en la **Tabla 67**.

Tabla 68 – Satisfacción de los beneficiarios frente a características de la vivienda

Característica de la vivienda	*Proporción*						*Coeficiente de variación*				
	Muy insatisfecho 1	Algo insatisfecho 2	Ni satisfecho ni insatisfecho 3	Algo satisfecho 4	Muy satisfecho 5	Calificación promedio	Muy insatisfecho	Algo insatisfecho	Ni satisfecho ni insatisfecho	Algo satisfecho	Muy satisfecho
Armonía con costumbres	2,8	7,2	24,9	41,9	20,4	3,6	18	14	7	4	10
Armonía con entorno	3,4	5,9	25,4	42,2	20,2	3,6	18	15	8	4	10
La casa en general	3,7	8,1	26,5	38,7	20,7	3,6	22	12	8	5	10
Iluminación natural	4,2	7,4	25,9	43,2	16,9	3,5	17	14	7	5	10
Ventilación	4,4	7,7	26,2	40,5	18,7	3,5	16	13	7	5	9
Ubicación de la casa	4,5	7,7	27,0	39,6	18,7	3,5	16	10	7	5	8
Higiene y salubridad	5,4	8,5	25,3	38,1	19,9	3,5	20	12	8	5	10
Comodidad de la casa	5,4	9,6	27,2	38,7	16,3	3,4	17	11	7	5	10
Tamaño de la casa	5,4	12,5	28,7	35,7	15,5	3,4	22	10	7	5	11
Temperatura dentro de casa	6,2	11,5	30,3	34,9	14,7	3,3	16	11	6	6	11
Calidad materiales de techos	7,1	13,3	27,7	33,8	15,7	3,3	14	10	6	6	12
Calidad del agua para cocinar	8,0	10,4	29,4	35,7	13,9	3,3	16	11	6	6	11
Calidad materiales paredes	8,2	13,1	26,0	34,7	15,3	3,3	16	8	7	6	11
Apariencia externa de casa	8,4	12,0	29	34,5	13,5	3,2	21	9	6	6	11
Protección contra robo	7,9	12,4	29,7	33,6	13,4	3,2	18	7	6	5	10
Tamaño cuartos para dormir	9,5	15,3	28,2	32,1	12,8	3,2	17	8	5	6	12
Privacidad	9,5	13,5	28,5	32	13,3	3,2	17	9	6	6	11
Calidad materiales de pisos	10,5	15,3	27,8	30,2	13,6	3,1	14	8	6	7	11
Humedad	8,4	13,9	30,4	32	11,5	3,1	15	9	6	7	11
Tamaño área común/social	7,0	13,8	28,0	31,8	13,0	3,1	16	9	6	6	12
Servicio sanitario	11,4	14,7	27,1	31,7	12,1	3,1	12	9	5	7	12
Eliminación basuras	12,8	12,5	29,3	30,1	12,5	3,1	13	10	6	7	14
Acceso a servicios públicos	11,5	13,5	28,7	30,5	11,9	3,1	15	8	6	6	13
Protección de la casa frente a insectos, roedores, etc.	10,1	16,3	30,2	30,2	10,4	3,1	16	8	7	7	13
Número cuartos dormir	11,1	18,8	27,5	29,4	10,9	3,0	14	6	6	6	12
Tamaño de la cocina	11,1	17,2	27,2	28,2	11,9	3,0	14	6	6	6	13
Terminados de la casa	10,3	15,0	31,7	27,9	10,4	3,0	16	7	5	6	13
Espacio para almacenamiento de insumos de producción	14,3	13,1	20,9	21,3	8,3	2,3	11	8	7	8	13

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Las características *mejor calificadas* en el periodo fueron la armonía de la vivienda con las costumbres del beneficiario, con el entorno del beneficiario, y la "casa en general", cada una de las cuales fue calificada con 3.6. Estas son medidas agregadas que buscan cuantificar la experiencia subjetiva de los beneficiarios con su vivienda mejorada o nueva ("la vivienda", en adelante, salvo que se especifique el tipo de solución) en forma agregada. El resultado indica que es, precisamente, la experiencia general con la vivienda nueva o mejorada, y su significado como un todo, lo que genera la mayor satisfacción de los beneficiarios. Al desagregar las medidas de satisfacción entre vivienda nueva o mejorada la calificación promedio es prácticamente la misma. En palabras de un líder comunitario beneficiario del programa: "Antes [mi hijo no llevaba amigos a la casa]. [Ahora como beneficiario] descubrí que a mi hijo le daba vergüenza de llevar un amigo [a la casa] por la manera como vivíamos. Y son cosas que a uno lo llenan de gozo y de alegría, y eso es un cambio en la vida".

Las características con *menores calificaciones* de satisfacción de los beneficiarios en el periodo fueron, en su orden, el espacio de almacenamiento para insumos de producción (2.3), los terminados de la casa, el tamaño de la cocina y el número de cuartos para dormir, todas las cuales fueron calificadas con 3.0. Estas calificaciones son importantes por estar relacionadas con dos objetivos del programa: contribuir al desarrollo rural y reducir el hacinamiento.

Con respecto al desarrollo rural, aunque la disposición de espacios de almacenamiento de insumos para la producción es una medida muy restringida para informar sobre la relación de la vivienda con el desarrollo rural, si es indicativa como mecanismo concreto mediante el cual la vivienda podría contribuir a las actividades productivas del hogar. La insatisfacción promedio reportada se explica, como veremos adelante, porque en el 90% de los casos las viviendas del Programa no cuentan con cuartos que pudieran ser destinados para una actividad productiva o comercial.

Con respecto al hacinamiento, la calificación promedio obtenida por el número de cuartos para dormir (3.0, equivalente a "ni satisfecho ni insatisfecho"), es explicada a su vez porque persiste el hacinamiento crítico, aunque se ha reducido, como se verá adelante.

2. Hacinamiento crítico

Según la metodología aplicada para el cálculo del déficit de vivienda del DANE, el hacinamiento hace referencia al cociente entre el número de personas que habitan la vivienda y el número de habitaciones para dormir. Primero presentamos algunas estadísticas que contextualizan el numerador (hogares por vivienda y personas por hogar). Luego presentamos estadísticas que contextualizan el denominador (estadísticas sobre número de habitaciones). Finalmente presentamos las estimaciones obtenidas sobre hacinamiento crítico.

La amplia mayoría de beneficiarios ha residido en viviendas de un solo hogar por vivienda en los tres puntos en el tiempo observados en la encuesta (**Tabla 69**). El tamaño promedio del hogar de

los beneficiarios era de 4.9 personas por hogar en línea de base (t0), 4.7 personas por hogar al momento de recibir el beneficio y 4.3 personas al momento de aplicación de la encuesta (t2) (**Tabla 70**). La reducción en el tamaño promedio del hogar en un periodo tan corto puede estar asociada a una redistribución de los miembros del hogar en varios hogares, ante la disponibilidad de una nueva vivienda. Por ejemplo, el proyecto desarrollado en un resguardo estudiado para esta evaluación, en el departamento del Cauca, "el proyecto se hizo (…) para indígenas jóvenes de la comunidad. Se focalizó en esta población para poder otorgar un hogar a las familias jóvenes o nuevas que tienen que vivir en cambuches o en la casa de familiares".

Tabla 69 - Número de hogares por vivienda (% hogares beneficiarios)

Hogares por vivienda	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
1 hogar	89.7	92.8	92.0	1.449	1.185	1.196
2 hogares	4.9	2.7	3.0	12.245	14.815	16.667
Mas de 2 hogares	5.4	4.5	5.0			
Total	100.0	100.0	100.0			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Tabla 70 - Número de personas por hogar (% hogares beneficiarios)

Personas por hogar	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
1 persona	2.6	3.5	6.6	19.231	14.286	10.606
2 personas	7.8	9.3	12.6	8.974	8.602	6.349
3 personas	16.2	17.6	18.7	5.556	5.114	4.813
4 personas	20.4	21.3	21	4.902	4.225	4.286
5 personas	18.8	18.9	17.6	4.255	3.704	5.114
6 personas	13.7	12.7	9.9	5.839	6.299	6.061
7 personas	8.3	7.3	6.1	7.229	6.849	11.475
Más de 7 personas	12.2	9.4	7.5			
Total	100.0	100.0	100.0			
Promedio personas por hogar	4.9	4.7	4.3			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Antes de recibir la vivienda nueva o mejorada (t0), los beneficiarios vivían en viviendas con un promedio de 1.9 habitaciones por hogar (para el caso de mejoramiento) y 2.0 habitaciones (para el caso de vivienda nueva). Esta cifra creció en ambas modalidades un promedio de *media habitación adicional* hasta el 2013, por efecto el efecto combinado del Programa (t1-t0) y de las inversiones hechas por los beneficiarios sobre la vivienda (t2-t1) (**Tablas 71 y 72**). Los coeficientes de variación presentados en la tabla son estadísticamente robustos.

Tabla 71 - Número de habitaciones por hogar – Mejoramiento (% hogares beneficiarios)

Número de habitaciones	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
0 habitaciones	3.0	1.2	0.8	20.000	41.667	50.000
1 habitación	36.6	24.5	14.1	12.295	18.367	24.823
2 habitaciones	35.8	40.9	38.0	7.821	7.335	7.632
3 habitaciones	16.9	21.4	28.9	15.385	13.084	11.419
Más de 3 habitaciones	7.7	12.0	18.0			
Total	100.0	100.0	100.0			
Promedio habitaciones por hogar	1.9	2.2	2.6			

* Incluye sala y comedor. No incluye cocina, baño ni garaje

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Tabla 72 -Número de habitaciones por hogar – Vivienda Nueva (% hogares beneficiarios)

Número de habitaciones	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
0 habitaciones	4.4	2.1	1.2	23.333	32.258	43.750
1 habitación	31.5	21.6	13.2	10.465	24.044	17.886
2 habitaciones	37.2	42.7	37.6	6.941	9.172	8.333
3 habitaciones	18.4	23.6	32.0	10.500	12.644	7.910
Más de 3 habitaciones	8.4	10.0	15.9			
Total	100.0	100.0	100.0			
Promedio habitaciones por hogar	2.0	2.2	2.5			

* Incluye sala y comedor. No incluye cocina, baño ni garaje

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Al comparar el porcentaje promedio del *total de habitaciones* de la vivienda (**Tablas 71 y 72,** arriba) con el promedio de *habitaciones utilizadas como dormitorios* (**Tabla 73**, abajo) se aprecia una diferencia de algo menos de media habitación promedio. Esta diferencia puede corresponder a la sala/comedor y/o la cocina. Para reconciliar la necesidad de ubicar estos dos espacios en un espacio promedio de media habitación de diferencia entre el total y las usadas como dormitorio, una posible explicación es que la sala/comedor se emplea también como dormitorio en las noches.

Tabla 73 - Número de habitaciones usadas como dormitorio (% hogares beneficiarios)

Número de dormitorios	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
1 habitación	47.0	37.3	27.6	5.745	8.847	8.333
2 habitaciones	37.8	46.9	51.5	5.291	5.544	3.301
3 habitaciones	9.6	11	15.2	9.375	10.000	7.237
Más de 3 habitaciones	5.6	4.8	5.7			
Total	100.0	100.0	100.0			
Promedio dormitorios por hogar	1.7	1.8	2.3			

* Corresponde al número de "cuartos o piezas" donde duermen las personas del hogar

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

El número promedio de habitaciones dormitorio que son compartidas entre adultos y niños informan sobre la privacidad (**Tabla 74**, abajo). En línea de base, la diferencia entre el total de

dormitorios promedio (1.7) (**Tabla 73**, arriba) y los dormitorios que comparten adultos y niños (1.2) (**Tabla 74**, abajo) era de apenas media habitación. La diferencia se mantiene constante (1.3) al momento de la entrega, pero aumenta a 1 habitación completa de diferencia, en promedio, en 2013. Esto significa que la privacidad aumentó en el periodo, pues hay al menos medio dormitorio adicional, en promedio, que no es compartida por niño y adultos.

Tabla 74 - No. habitaciones dormitorio compartidas por adultos y niños (% hogares beneficiarios)

Número de dormitorios	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Ninguna habitación	10.8	13.9	18.1	9.259	8.633	9.945
1 habitación	65.4	56.9	48.2	2.446	4.042	3.320
2 habitaciones	19.3	24.1	26.1	6.218	6.224	5.747
3 habitaciones	3.3	3.8	5.3	15.152	15.789	11.321
Más de 3 habitaciones	1.2	1.3	2.3			
Total	100.0	100.0	100.0			
Promedio dormitorios por hogar	1.2	1.2	1.3			

* Corresponde al número de "cuartos o piezas" donde duermen las personas del hogar

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

El hacinamiento crítico, en particular, se define como la presencia de más de 3 personas durmiendo en una misma habitación. De resaltar, es la misma definición que se empleó en el cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional al principio de este capítulo. La encuesta permite determinar el porcentaje de beneficiarios que se encuentran en hacinamiento (**Tabla 75**).

Tabla 75 - Hacinamiento crítico en el Programa

Hacinamiento	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes	Al momento de entrega	Hoy	Antes	Al momento de entrega	Hoy
Nacional	41.0	33.7	18.0	5.319	6.904	8.895
Amazonia	25.8	21.5	16.0	22.207	41.432	48.874
Antioquia	35.0	19.9	17.5	24.418	37.256	40.971
Caribe	54.8	48.1	29.3	5.695	6.809	9.175
Central	31.5	23.3	14.8	19.264	23.277	25.08
Centro-oriental	41.3	31.6	12.1	7.395	12.317	11.567
Pacífica	27.7	24.2	13.5	10.962	16.895	29.656
Desplazados	45.3	40.8	24.8	11.322	11.358	12.448
Desastres	45.9	40.1	20.4	8.635	12.899	15.254
Desp./ Desast.	48.4	50.6	40.1	28.278	27.724	32.955
Otros	39.6	31.4	17.0	5.981	8.288	10.545

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

En línea de base, a nivel nacional (t0), en el universo de beneficiarios del Programa, el 41% de los ahora beneficiarios registraban hacinamiento crítico. Una vez recibieron la vivienda nueva o mejorada (t1), esta cifra se redujo al 33.7%. El tamaño del efecto en la reducción del hacinamiento crítico, asociado al Programa, de 7.3 puntos porcentuales. La reducción del fenómeno se registró en todas las regiones del país. La región donde se redujo mayormente el hacinamiento crítico y donde los coeficientes de variación son lo suficientemente bajos para hacer la afirmación con

confianza, son la centro-oriental, con una reducción de 10 puntos porcentuales (de 41% a 31%). Antioquia registró la mayor reducción en el periodo, pero los coeficientes de variación no permiten generalizar la afirmación a los beneficiarios de esta zona. La región del país donde hubo una menor reducción del hacinamiento crítico fue la región Pacífica, donde sólo cayó 3.5 puntos porcentuales (de 27.7% a 24.2). En línea de base, la región Caribe presentaba la proporción más alta de hacinamiento entre los hoy beneficiarios (55%) pero la cifra sólo disminuyó 7 puntos porcentuales una vez entregada la mejora o la vivienda nueva.

La reducción del hacinamiento continuó con posterioridad a la entrega del beneficio: a nivel nacional, los hogares reportan niveles de hacinamiento de 18% en 2013 (t2) frente al 34% al momento de la entrega (t1). El 18% actual equivale a un total de 17.200 hogares. El tamaño del cambio en esta segunda etapa del análisis se duplicó: mientras que entre la entrega (t1) y la línea de base (t0) el cambio fue de 7 puntos porcentuales, entre t2 y t1 el cambio fue de 16 puntos porcentuales. En general, como se verá en esta sección los cambios en este segundo periodo de análisis tienden a ser superiores frente al primer periodo de análisis. El segundo periodo parece asociado a inversiones que han hecho los hogares sobre sus viviendas una vez la mejora o la vivienda nueva han sido recibidas. La región *donde más* se redujo el hacinamiento crítico luego de la entrega fue la centro-oriental donde este indicador cayó otros 20 puntos porcentuales (de 32% a 12%). La región *donde menos* se redujo el hacinamiento crítico fue Antioquia, pero los coeficientes de variación no permiten generalizar la afirmación a los beneficiarios de esta zona**.**

En cuanto a la *población desplazada*, aquellos que se reconocen como tales en la encuesta tenían un hacinamiento crítico del 45% en línea de base (t0) cifra que cayó apenas a 41% al momento de la entrega. Entre la entrega (t1) y 2013 (t3) el indicador cayó 16 puntos porcentuales alcanzando la cifra del 25% de hacinamiento crítico en 2013, y el coeficiente de variación permite generalizar esta cifra a todo el grupo de beneficiarios desplazados. Los desplazados presentan el mayor nivel de hacinamiento crítico actual entre los beneficiarios del Programa. Este hallazgo coincide con el hecho de que dos de cada tres proyectos para desplazados está en problemas, como se vio en la evaluación institucional.

En cuanto a la *población afectada por desastres*, aquellos que se reconocen como tales en la encuesta tenían un hacinamiento crítico del 46% en línea de base (t0) cifra que cayó apenas a 40% al momento de la entrega. Entre la entrega (t1) y 2013 (t2) el indicador cayó 20 puntos porcentuales alcanzando la cifra del 20% de hacinamiento crítico en 2013, y el coeficiente de variación permite generalizar esta cifra a todo el grupo de beneficiarios desplazados. Nótese que el patrón de hacinamiento crítico de la población afectada por desastres es muy similar a la de la población desplazada.

La encuesta permitió identificar un pequeño grupo particular de población (360 beneficiarios de un total de 95,662), que reúnen las dos condiciones: son desplazados y afectados por desastres. Las cifras de hacinamiento obtenidas para este grupo tienen coeficientes de variación muy altos.

Nótese que la reducción del hacinamiento es mayor en la segunda etapa (t2-t1) que en la primera etapa (t1-t0) en la casi todos los grupos estudiados. Este hallazgo es consistente con otros datos cuantitativos y cualitativos de la encuesta que muestran que los hogares han hecho mejoras a la vivienda desde que la recibieron, y que uno de los frentes principales de mejoramiento ha sido la construcción de una habitación adicional.

3. Tipo de vivienda, materiales de construcción y estructura

Esta sección presenta los resultados del Programa en cuanto se refiere al tipo y tamaño de la vivienda, clima predominante en la vereda donde se ubicaron las viviendas, materiales de los techos, paredes, y pisos; saneamiento básico, hábitos de higiene y condiciones de salud de los beneficiarios; y normas de construcción y de estructura de la vivienda.

En línea de base (t0), el 20% de los ahora beneficiarios vivía en cuartos, puentes, cuevas, carpas vagones, o embarcaciones (**Tabla 76**), es decir, participaban del déficit cuantitativo de vivienda rural. Esta proporción cayó al momento de la entrega y al momento actual. Aunque los coeficientes de variación son muy altos para estos dos últimos momentos en el tiempo, este tipo de vivienda representó el 6% por efecto del Programa (t1), y el 2% al momento de la encuesta (t2), cifra que no es igual a cero ya que en ese momento algunos beneficiarios no habían recibido el beneficio. En otras palabras el Programa condujo a una reducción del déficit cuantitativo de vivienda, aunque el tamaño del efecto en el total nacional del déficit rural es nimio porque el tamaño del Programa es muy pequeño.

De la mano con este resultado, dos terceras partes de los hoy beneficiarios vivían en casas en línea de base (t0), cifra que creció al 85% al momento de la entrega y actualmente es prácticamente universal (96%)[27].

Tabla 76 - Tipo de vivienda (% de beneficiarios)

Tipo de vivienda	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Casa	69.0	84.6	96.4	4.348	3.073	1.037
Otro tipo de vivienda	11.4	3.4	0.6	14.912	35.294	33.333
Cuarto(s)	8.2	2.8	1.5	12.195	28.571	26.667
NA	5.6	6.4	0.1			
Vivienda indígena	4.8	1.4	0.2	43.750	42.857	50.000
Apartamento	0.9	1.4	1.1	33.333	35.714	63.636
Total	100.0	100.0	100.0			

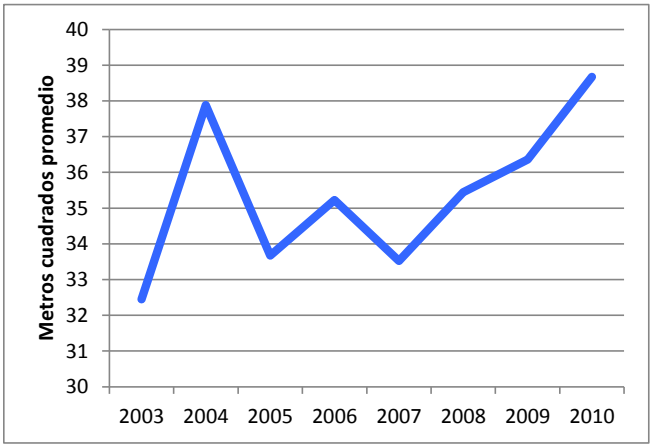
** Otro tipo de vivienda como carpa, tienda, vagón, embarcación, cueva, refugio natural, puente, etc.*

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

[27] La diferencia corresponde a beneficiarios que lo son pero aún no han recibido el beneficio.

Para el caso específico de la vivienda nueva, las soluciones construidas en el periodo tienen un área promedio de 35 metros cuadrados, tamaño que se mantuvo estable durante la década estudiada, aunque aumentó, en promedio, 3 metros cuadrados el último año con datos disponibles (**Ilustración 9**).

Ilustración 9 - Metros cuadrado promedio por vivienda nueva 2000-2011



Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

El total de las viviendas del Programa se distribuyó mayoritariamente en veredas con clima cálido (56%) seguidas de clima templado (32%) y finalmente, clima frío (13%) (**Tabla 77**). Este patrón se mantiene cuando se desagregan los datos entre mejoramiento de vivienda y vivienda nueva, aunque estas últimas fueron mayoritariamente construidas en clima cálido (64%) por comparación al mejoramiento (48%) que tuvo una mayor diversidad de ubicación en materia de clima.

Tabla 77 - Clima predomínate en la vereda donde se ubica la vivienda (% hogares beneficiarios)

Clima	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Mejoramiento	Vivienda nueva	Total proyectos	Mejoramiento	Vivienda nueva	Total proyectos
Cálido	48.4	63.9	55.9	11.570	8.607	7.156
Templado	42.0	20.3	31.6	12.143	15.764	10.127
Frío	9.5	15.8	12.6	29.474	34.810	23.810
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Las paredes de las viviendas donde residen los beneficiarios muestran cambios sustanciales entre los tres momentos del análisis (**Tabla 78**): mientras que en línea de base (t0) el 59% de los hoy beneficiarios vivían en casas con paredes de bahareque, madera burda y tapia pisada, esta proporción se redujo al 20% al momento de la entrega (t1) y al 13% al momento de la encuesta, en 2013 (t2). La alta dispersión de los datos de la encuesta evidenciada por los coeficientes de variación no permite generalizar, sin embargo, estos resultados al total de los beneficiarios del Programa. El material de las paredes fue reemplazado mayoritariamente por el bloque y el ladrillo,

que en línea de base pesaba el 24%, casi se triplica al momento de la entrega (69%), alcanzando el 84% al momento de la encuesta (t2). Estas últimas cifras si presentan la robustez necesaria para su generalización. No se observan diferencias importantes entre modalidades de intervención. Como se aprecia en los datos los hogares siguieron reemplazando el material de las paredes una vez recibieron la vivienda nueva o mejorada. Dice un entrevistado: "[al] tener la casita en material hay otro semblante. En las casitas de bahareque la pudre es mucha, el zancudo; y con la casita de material ya es distinta la cosa. Cambia la forma de dormir". Algunas comunidades indígenas, sin embargo, tienen preferencias distintas y decidieron construir sus viviendas con paredes de bahareque, para ahorra en costos y disponer de un mayor espacio.

Tabla 78 - Material predominante de las paredes (% hogares beneficiarios)

Material paredes exteriores	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Bahareque sin revocar	24.5	5.1	2.0	11.837	27.451	20.000
Bloque, ladrillo, piedra, madera pulida	23.8	68.8	83.8	8.403	5.233	3.580
Madera burda, tabla, tablón	13.9	8.1	6.6	15.827	32.099	39.394
Tapia pisada o adobe	10.3	3.7	2.5	21.359	32.432	40.000
Bahareque revocado	10.3	2.9	2.1	13.592	27.586	38.095
Caña, esterilla, otro vegetales	3.8	0.8	0.1	39.474	37.500	100.000
Zinc, tela, lona, cartón, latas, desechos, plástico	2.9	1.5	0.6	31.034	60.000	50.000
Sin paredes	2.5	0.8	0.2	20.000	37.500	50.000
Guadua	1.1	0.4	0.1	27.273	50.000	100.000
Material prefabricado	0.4	1.5	1.6	25.000	66.667	56.250
NS/NA	6.4	6.3	0.4			
Total	100.0	100.0	100.0			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Los pisos de las viviendas donde residen los ahora beneficiarios mejoraron notablemente en los dos periodos de análisis (**Tabla 79**). Mientras que en línea de base (t0) el 57% de los beneficiarios residía en viviendas con piso de tierra o arena, el Programa permitió reducir ese porcentaje al 15% al momento de la entrega, y al 6% al momento de la encuesta (2013). Otra forma de verlo es que en línea de base solo uno de cada cuatro hogares vivía en casas con pisos de cemento o gravilla, cifra que creció al 65% en la entrega (t1) y al 73% en 2013 (t2), cifras con coeficientes de variación más robustos. En las mediciones de pobreza el piso de tierra es una *proxy* de bajas condiciones de calidad de vida, por su contribución a problemas de higiene y consecuente salubridad de los habitantes de la vivienda respectiva. La virtual remoción de los pisos de tierra por parte del Programa es uno de los principales resultados obtenidos por el mismo en materia de calidad de la vivienda y calidad de vida de los beneficiarios.

Tabla 79 - Material predominante de los pisos (% hogares beneficiarios)

Material pisos	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Tierra, arena	57.1	15.2	6.0	5.429	22.951	20.000
Cemento, gravilla	25.8	65.2	73.2	6.977	16.327	3.415
Madera burda, tabla, tablón, otro vegetal	6.5	4.7	4.5	36.923	4.755	51.111
Mineral	2.3	4.9	8.1	17.391	16.447	14.815
Baldosa, vinilo, tableta, ladrillo	1.3	2.2	6.2	23.077	48.936	16.129
Madera pulida y lacada, parqué	0.5	0.5	0.3	40.000	40.000	33.333
Alfombra o tapete de pared a pared	0.2	1.2	1.3	50.000	25.000	23.077
Mármol	0.1	0.0	0.1	100.000	27.273	100.000
NS/NA	6.3	6.1	0.3			
Total	100.0	100.0	100.0			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

En la línea de base, *los techos* de las viviendas de los beneficiarios eran de mejor calidad, en términos relativos frente a los materiales de pisos y paredes: dos de cada tres beneficiarios vivían en casas con techos de tejas de barro, zinc, o asbesto-cemento, con o sin cielo raso (**Tabla 80**). Dado que el nivel de calidad en línea de base era más alto que en los otros materiales, el tamaño del efecto del Programa fue positivo, pero menor, en materia de techos: al momento de la entrega del beneficio el 83% tenía este tipo de techos en sus casas, cifra que llegó al 91% al 2013, año en el que se aplicó la encuesta. Los coeficientes de variación permiten generalizar estos resultados a todos los beneficiarios en el caso de los hogares con viviendas de techo de teja de barro, zinc o asbesto-cemento sin cielo raso. No se observaron diferencias importantes entre modalidades de intervención (mejoramiento y vivienda nueva).

Tabla 80 - Material predominante de los techos (% hogares beneficiarios)

Material techos	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Teja de barro, zinc, asbesto-cemento, sin cielo raso	49.8	62.7	68.4	6.024	4.306	3.655
Paja o palma	21.3	3.5	1.3	16.901	25.714	30.769
Teja de barro, zinc, asbesto-cemento, con cielo raso	16.2	19.6	22.6	11.111	10.714	10.177
Desechos, como cartón, lata, sacos	3.0	1.3	0.4	20.000	38.462	25.000
Placa de concreto	1.5	5.7	6.7	33.333	24.561	23.881
NS/NA	8.2	7.1	0.5			
Total	100.0	100.0	100.0			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Estructura y normas

De acuerdo con la Guía para la Formulación y Presentación de Proyectos de Vivienda de Interés Social Rural del Banco Agrario (2013), los tres conjuntos de normas para la construcción de proyectos VISR son: (i) Normas Colombianas de Diseño y Construcción Sismo Resistente, NSR-10, de la Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica; (ii) Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, RAS-2000 del Ministerio de Desarrollo Económico, Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y (iii) Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas, del Ministerio de Minas y Energía Unidad de Planeación Minero Energética.

En el trabajo de campo cualitativo la mayoría de los entrevistados, particularmente, los interventores y los constructores afirmaron que todas las casas cumplen con los códigos y requisitos, establecidos por el Banco Agrario, de sismo resistencia: "las viviendas fueron construidas, aplicando toda la norma sismo resistente, eso significa que es todo lo que tiene que ver con columnas de amarre, columnas cimentación son casas hechas en bloque de arcilla cocido". El cumplimiento de estas normas es interpretado como un acierto del Programa VISR: "el cambio que existe en un corregimiento de estos, donde la mayoría de sus viviendas están hechas en caña, en guadua, en barro, a unas viviendas que cumplen con unas normas sismo resistentes, con sus columnas, con sus vigas de amarre, con sus techos de asbesto, cemento, con sus correas metálicas, sus ventanas y puertas metálicas, es evidente".

No obstante, en las entrevistas también se encontró evidencia de que no todos los proyectos VISR cumplieron las normas de construcción. Este hecho estaría relacionado, por un lado, con la alteración de la utilización de los materiales durante la ejecución de los proyectos, y por otro, con las limitaciones del sistema de interventoría. Respecto al primer punto, se mencionó que en varios proyectos en la Costa Atlántica se modificaron las medidas de hierro y de cemento en las casas. Por ejemplo, en la elaboración de bloques de cemento se llegaron a hacer hasta 70 bloques por bolsa de cemento, superando en más de 20 unidades la recomendación los ingenieros. Como consecuencia, "la calidad del bloque no va a ser de lo mejor, está muy pasado de arena y eso es lo que está pasando con el deterioro que se evidencia en estos momentos".

Por otra parte, el sistema de interventoría de las obras –que en principio debería verificar el cumplimiento de las normas de construcción- presenta unas falencias que han impedido que la interventoría alcance este objetivo. Como se expuso anteriormente en este documento, entre los principales obstáculos que enfrenta el modelo de interventoría del Programa están la falta de criterios estandarizados y la insuficiencia de visitas a las obras durante la ejecución a causa de las dificultades de acceso. Este último punto está directamente relacionado con el cumplimiento de las normas, puesto que conduce a que las fallas de la obra no sean detectadas con el tiempo suficiente para ser corregidas. Un entrevistado afirma al respecto: "tampoco uno va a demoler, sino más bien vamos a solucionar esto, al menos pañetémoslo aquí, pañetémosla acá".

Respecto al cumplimiento de las normas de construcción en proyectos VISR, algunos actores nacionales y locales entrevistados consideran que las normas no son adecuadas para este tipo de proyectos. Por ejemplo, se mencionó el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas, que establece que los contadores que registran el consumo de servicios públicos deben estar encerrados en una caja. Un entrevistado argumenta que este reglamento contrasta con el hecho de que en la zona rural los contadores por lo general se cuelgan en los árboles. Para poder dar cumplimiento a esa norma, explicó el entrevistado, el municipio debe ir hasta Bogotá para conseguir un aparato. En cuanto a la norma de sismo resistencia, algunos opinan que es exagerada en la zona rural: "para lo que normalmente se ve en el campo para el tamaño de la casa, esa

norma es demasiado exagerada, uno encuentra en el campo se hacen casas con menos columnas, con menos vigas de agarre, y aguantan frente a situaciones normales, frente a un sismo, a una avalancha ahí no vale hierro, vigas, no vale nada. Pero dentro de un contexto normal, el sector me parece que antes está muy cargada de vigas y de hierros".

A pesar de las opiniones anteriores, en el trabajo de campo cualitativo realizado para esta evaluación se encontró que el incumplimiento de las normas de sismo resistencia se traduce en algunos casos en deficiencias estructurales de la casa, como ocurrió en un municipio del Departamento de Sucre, en un proyecto de vivienda nueva en el que los entrevistados afirman que la casa entregada es "malísima, porque medio uno pasa la mano y es arena, se cae la arena, de los bloques, se moja mucho por el techo, ese techo no lo hicieron bien hecho. El techo es de Eternit, se moja porque como que no lo ajustaron bien, no lo hicieron bien, y apenas llueve se moja". En contraposición a esta situación, una casa con buena estructura garantiza la protección de quienes la habitan frente a temblores, como sucedió en un municipio del Departamento de Valle del Cauca: "en marzo aquí tembló en el Valle […] y ninguna se nos desplomó, significa una buena calidad en la obra".

Además de los factores de la vivienda que inciden sobre la estructura y el cumplimiento de las normas de construcción, también se encontró que la calidad de los materiales cumple un papel importante en la percepción de los beneficiarios sobre la dignidad de la vivienda. Por ejemplo, algunos entrevistados aseguran que la calidad de vida de las personas aumenta cuando tienen una casa de material: "tener la casita en material hay otro semblante. En las casitas de bahareque la pudre es mucha, el zancudo y con la casita de material ya es distinta la cosa. Cambia la forma de dormir. La casita de bahareque no tiene piso y la de ahora ya tiene piso, entonces no hace frio, ya la cosa cambia. Ya no hay que pensar que se le va a caer encima".

Los terminados de la casa repercuten sobre la noción de la dignidad de la vivienda. Unos entrevistados afirman que "le da más calidad un mejor acabado. A veces los materiales, los ladrillos, en la pega de los mismos […] cosas como esas, o que el piso quede bien terminadito, bien pulidito, no importa que no tengamos cerámica, pero que el piso quede bien terminadito, creo que eso hace falta, y los pequeños detalles son los que hacen las grandes obras". En este sentido, se critica el hecho de que las viviendas del Programa VISR "quedaron muy mal entregadas, a casas no les dieron los vidriecitos, a otras no les hicieron lo que les hicieron a otras, que pañetes, que de pronto un poquito de pinturita, no".

4. Área social

Los espacios destinados para uso social en la vivienda también aumentaron en el periodo estudiado, tanto por efecto del programa (t1-t0) como por efecto de las inversiones de los hogares (**Tabla 81**). En este aspecto de la vivienda como en otros, nuevamente los cambios observados entre t2 y t1 son superiores a los observados entre la entrega (t1) y la línea de base (t0), lo que

sugiere que los hogares beneficiarios han hecho un esfuerzo marginal importante en materia de área social, sobre la vivienda nueva o mejorada. Los coeficientes de variación permiten generalizar con robustez estos resultados a todos los beneficiarios del periodo.

Tabla 81 - Disponibilidad en la vivienda de un área social (% hogares beneficiarios)

Area Social	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Cuenta con área social	43.1	51.7	66.1	6.961	5.609	4.236
No cuenta con área social	51.3	42	33.6	6.043	7.143	8.333
NS/NR	5.5	6.3	0.3			
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

5. Qué se hizo en mejoramiento de vivienda

En el caso particular de las mejoras, éstas se orientaron al aumento de las áreas de la vivienda, principalmente de dormitorios, la construcción o reparación de baños y la construcción o reparación de la cocina (**Tabla 82**). Las mejoras de los pisos señaladas arriba se explican por la modalidad de vivienda nueva pues en mejoramiento solo 16% de los beneficiarios acusan haber destinado las mejoras a ese frente.

Tabla 82 - Tipo de mejoramiento al que se dirigió el subsidio

Tipo de mejoramiento	Proporción	Coeficiente de variación
Ampliación o construcción de nuevos espacios	49.6	9.274
Cuartos para dormir	88.9	2.250
Área social, sala o comedor	29.5	17.966
Depósito para insumos	2.3	34.783
Depósito para herramientas	1.9	31.579
Construcción o reparación de baños	45.2	11.283
Construcción o reparación de cocina	37.9	12.665
Refuerzo de bases, reparación de cimentos, muros o cubierta (techos)	33.5	12.537
Arreglo de pisos	16.2	18.519
Acometida de servicios públicos, adecuación de tuberías	14.5	26.207
Otros	5.7	33.333

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011. Las proporciones no suman 100 porque son opciones múltiples.

Tabla 83 - Materiales o elementos entregados e instalados o puestos en la casa

Material o elemento	*Proporción*		*Coeficiente de variación*	
	Entregado	Instalado	Entregado	Instalado
Cemento/ Concreto/ Mixto	88.0	87.1	2.386	2.296
Ladrillos/ Bloques	86.0	85.0	3.837	3.882
Instalaciones eléctricas	75.0	74.0	4.667	4.730
Arena/ Gravilla	73.1	72.2	5.335	5.402
Sanitario	72.6	70.9	5.372	5.501
Puertas/ Marcos	69.0	68.0	6.232	6.176
Lavamanos	59.4	58.3	8.081	8.062
Tejas	58.3	57.1	8.748	8.757
Otros	69.7	69.0	5.308	5.362

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Los materiales empleados para las mejoras fueron los requeridos para las obras mencionadas, principalmente cemento, ladrillo, instalaciones eléctricas, arena, gravilla, sanitarios, puertas y lavamanos. La participación de los techos en las mejoras es reducida en términos relativos coincidente con el diagnóstico anterior conforme al cual tendrían una calidad aceptable en línea de base, comparado con pisos o paredes.

6. Saneamiento básico

Esta sección se refiere a las condiciones de saneamiento básico de la vivienda, particularmente en cuanto al tipo y ubicación del servicio sanitario, hábitos de higiene y condiciones de salud de los beneficiarios a lo largo de los tres momentos observados en la encuesta.

El sistema de desagües de aguas negras mejoró sustancialmente por efecto del programa y de las inversiones de los beneficiarios. La conexión del servicio sanitario *a un pozo séptico* que predominaba en línea de base con el 38% creció veinte puntos porcentuales en la entrega (58.5%) y siete puntos adicionales al 2013, siendo uno de los pocos aspectos de la vivienda donde el crecimiento correlacionado con el programa es mayor al logrado por inversiones de los beneficiarios (**Tabla 84**). Una tendencia semejante se observa con respecto a la conexión del sanitario al alcantarillado, aunque en menor proporción y con mayor variabilidad (coeficientes de variación mayores).

Tabla 84 - Tipo de servicio sanitario (% hogares beneficiarios)

Servicio sanitario	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Inodoro conectado a alcantarillado	9.8	15.0	20.1	17.347	16.000	15.423
Inodoro conectado a pozo séptico	37.9	58.5	66.1	6.332	5.812	5.144
Inodoro sin conexión	6.0	5.0	4.4	18.333	22.000	22.727
Letrina	11.1	5.3	2.3	19.820	33.962	21.739
Bajamar	1.0	0.6	0.4	30.000	50.000	75.000
No tiene servicio sanitario	28.2	9.1	6.3	10.993	17.582	33.333
No sabe / No aplica	6.1	6.6	0.3	22.951	21.212	
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

El programa desplazó los baños, que en línea de base predominaban fuera de la vivienda (77%), al interior la vivienda en la entrega (57%) (**Tabla 85**), y solo una pequeña proporción de beneficiarios (1 dígito, en las tablas) acentuaron marginalmente la tendencia. Antes, "si tú no tenías baño, tenías que ir hacer tus necesidades en el río y bañarte en el río, y aquí tiene la posibilidad de bañarte en un baño con su sanitario, tiene su ducha, ya le cambiaste ese nivel de saneamiento básico". Ahora, "el baño consta del combo sanitario que es: su taza, su lavamanos, y los accesorios del baño, que son la jabonera, la papelera, y su ducha, y también entregábamos un lavadero en la parte de atrás". Un entrevistado local señaló que "aquí tiene la posibilidad de bañarte en un baño con su sanitario, tiene su ducha, ya le cambiaste ese nivel de saneamiento básico". De acuerdo a un funcionario del nivel nacional entrevistado, "los baños interiores (…) no se usan y (los beneficiarios) terminan sacándolos".

Tabla 85 - Ubicación del servicio sanitario (% hogares beneficiarios)

Ubicación de servicio sanitario	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Dentro de la vivienda	22.5	56.6	60.1	9.778	6.184	4.992
Fuera de la vivienda, pero en el lote o terreno	76.6	43.0	39.8	3.003	8.140	7.538
No sabe	0.9	0.5	0.1	22.222	40.000	100.000
Total	100.0	100.0	100.0			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Con respecto al agua, el patrón de cambios entre la línea de base y el año 2013 consiste en una *disminución* marginal de los ríos y quebradas como fuente principal de agua para preparar alimentos, a un aumento de los acueductos veredales, comunitarios y municipales, como fuente para este propósito. La participación de ríos y quebradas cayó entre t2 y t0 en 8 puntos porcentuales, mientras que los acueductos aumentaron su participación en 23 puntos porcentuales. La diferencia entre t2 y t1 es el doble de la diferencia entre t1 y t0.

Tabla 86 - Fuente principal de agua para preparar de alimentos (% hogares beneficiarios)

Fuente principal	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Río, quebrada, manantial o nacimiento	22.1	16.9	13.9	10.860	13.018	14.388
Acueducto comunal o veredal	21.8	24.9	29.5	11.468	10.843	9.831
Acueducto público	18.4	22.8	33.5	10.870	11.404	10.448
Pozo sin bomba, jagüey	12.2	10.6	5.7	18.852	20.755	24.561
Agua lluvia	7.8	6.5	5.6	32.051	36.923	42.857
Pozo con bomba	5.2	4.5	5.2	15.385	15.556	19.231
Carrotanque	2.2	2.2	2.8	40.909	45.455	50.000
Aguatero	1.0	1.1	1.0	50.000	45.455	50.000
No preparan alimentos en la vivienda	1.0	1.0	0.9	20.000	20.000	22.222
Pila pública	0.9	1.0	1.4	55.556	60.000	50.000
Agua embotellada o en bolsa	0.3	0.3	0.2	33.333	33.333	50.000
No sabe	7.1	8.0	0.0			
No aplica	0.0	0.0	0.3			
Total	100.0	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

7. Servicios públicos

El nivel de oferta de servicios públicos en las veredas donde residen los beneficiarios son iguales a veredas donde se encuentran ubicadas las viviendas de los beneficiarios cuentan con el mismo nivel de acceso a servicios públicos (**Tabla 87**). La cobertura de energía eléctrica en la vereda es universal desde la línea de base, lo mismo que la de acueducto. El alcantarillado apenas alcanza una cuarta parte de los hogares beneficiarios del Programa. La cobertura de la recolección de basura pareciera haber aumentado entre t0 y t2, pero los datos de la encuesta al respecto presentan una variación muy alta. La cobertura del servicio de gas domiciliario es muy baja y su tamaño no alcanza a ser observado apropiadamente por la encuesta.

Tabla 87 - Servicios públicos en la vereda

Servicio	*Proporción*		*Coeficiente de variación*	
	Antes del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Donde vive hoy
Energía eléctrica	99.6	99.6	0.100	0.201
Acueducto	97.0	95.8	1.031	27.523
Alcantarillado	24.0	28.0	15.000	14.286
Recolección de basura	15.8	29.3	18.354	23.276
Gas natural domiciliario	3.5	12.0	25.714	30.833
Teléfono fijo	1.2	0.9	33.333	44.444

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

La cobertura universal de electricidad y acueducto, sin embargo, no alcanza a cobijar a los hogares beneficiarios: la energía eléctrica cobija al 90% de los beneficiarios (vs 99% de cobertura) y el acueducto, al 67% de los beneficiarios (vs el 96%) de cobertura). Estos datos muestran que todavía se requiere trabajar en la conectividad de las viviendas a las redes de los municipios. Sugieren también que se trata de viviendas ubicadas en sectores alejados de las redes existentes. A manera de ejemplo, en un municipio de Boyacá el problema más generalizado en las pocas viviendas que

se han construido allí, es que las viviendas no tienen conexiones eléctricas. La mayoría comenta que las casas no reciben luz y que ellos deben realizar las instalaciones necesarias para poder acceder a la electricidad. Muchos están ahorrando para hacerlo, pero otros comentan que, así tengan la intención, sus ingresos no son suficientes para suplir esa necesidad.

Tabla 88 - Servicios públicos en la vivienda

Servicio	*Proporción*		*Coeficiente de variación*	
	Antes del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Donde vive hoy
Energía eléctrica	72.0	90.3	3.889	2.769
Acueducto	46.6	66.9	6.652	5.680
Alcantarillado	10.5	19.0	17.143	16.316
Teléfono fijo	8.2	21.3	18.293	17.371
Gas natural domiciliario	1.3	8.0	23.077	32.500
Recolección de basura	0.3	0.5	33.333	40.000

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

8. Condiciones de salud y hábitos de higiene

El Programa ha hecho tres intervenciones que probablemente han contribuido a mejorar las condiciones de salud de los beneficiarios. Dos de estas intervenciones provienen de la modificación de hábitos de los beneficiarios en materia de manipulación de alimentos y de fuente de energía para su preparación. La tercera intervención que tiene efectos deseables sobre las condiciones de salud es la sustitución de pisos de tierra prevalentes en línea de base, como se mencionó anteriormente. Las condiciones de salud también pueden verse afectadas por la presencia de plagas en las viviendas, como se documenta adelante. Al final se mencionan dos canales adicionales por medio de los cuales la vivienda podría favorecer las condiciones de salud de los beneficiarios.

Hábitos de higiene y salud

Los mecanismos por los cuales el Programa interviene en los cambios de comportamiento son: (i) la construcción o mejoramiento de cocinas como espacios independientes en las viviendas; y (ii) la instalación de equipos con acceso a fuentes de energía alternativas a la biomasa, principalmente gas propano en cilindro o pipeta.

La encuesta sugiere, en efecto, la modificación del hábito de los beneficiarios sobre el lugar donde preparan los alimentos, pues una mayor proporción de hogares cocina ahora en un espacio dedicado a esta actividad, por comparación a la línea de base (ver datos a continuación). Al disponer de un cuarto usado solo para cocinar, el proceso diario de manipulación y preparación de alimentos está menormente expuesto a contaminantes provenientes del entorno, reduciendo los riesgos a las condiciones de salud de los beneficiarios.

En efecto, la manipulación de alimentos en un área utilizada solamente para estos propósitos creció en las dos modalidades de intervención del Programa durante los tres momentos observados: en la *modalidad de mejoramiento*, aumentó 10 puntos porcentuales entre línea de base (t0) y la entrega (t1) y otros 10 puntos porcentuales entre la entrega y el momento de la encuesta (t2), lo que muestra además que para los beneficiarios contar con una cocina forma parte de sus necesidades (**Tabla 89**). En la *modalidad de vivienda nueva* aumentó 5 puntos porcentuales entre línea de base (t0) y la entrega (t1) y 12 puntos porcentuales entre la entrega y el momento de la encuesta (t2). Luego con la modalidad de mejoramiento, los beneficiarios buscaron mejorar sus cocinas, y los beneficiarios de vivienda nueva hicieron lo propio después de recibirlas. La baja satisfacción promedio (3.0 sobre 5.0) reportada por los beneficiarios sobre el tamaño de la cocina en la encuesta de 2013 sugieren que todavía hay espacio para mejorar estos espacios de manipulación y preparación de alimentos (ver sección sobre satisfacción, arriba), y que los beneficiarios tienen interés en que se realicen estas mejoras.

Tabla 89 - Lugar donde preparan alimentos – Mejoramiento (% hogares beneficiarios)

Lugar	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
En un cuarto usado sólo para cocinar	61.0	71.0	81.5	7.049	6.338	4.294
En un patio, corredor, enramada, al aire libre	23.1	15.6	11.7	17.316	24.359	26.496
En un cuarto usado también para dormir	8.5	4.0	2.1	22.353	40.000	33.333
No sabe	4.8	4.4	0.1			
En una sala-comedor	2.1	4.3	4.1	28.571	51.163	48.780
En ninguna parte, no preparan alimentos	0.4	0.7	0.3	50.000	42.857	66.667
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Tabla 90 - Lugar donde preparan alimentos – Vivienda nueva (% hogares beneficiarios)

Lugar	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
En un cuarto usado sólo para cocinar	50.5	55.5	68.5	9.901	9.189	7.007
En un patio, corredor, enramada, al aire libre	31.6	26.2	24.3	17.405	19.084	18.930
En un cuarto usado también para dormir	6.4	2.6	1.1	21.875	34.615	36.364
En una sala-comedor	2.5	4.2	4.8	32.000	30.952	33.333
En ninguna parte, no preparan alimentos	1.0	1.2	1.0	30.000	33.333	40.000
No sabe	8.0	10.4	0.1			
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

La adecuada manipulación de alimentos, sin embargo, requiere de un espacio suficiente para hacerlo. Beneficiarias en distintos grupos focales realizados para esta evaluación afirmaron: “(es) muy pequeña la cocinita porque la persona que está haciendo de comer se siente muy incómoda. Está el lavaplatos y no hay (espacio) para acomodar los platos”; “eso hicieron solamente el mesoncito”; “es que cabe una estufa de 4 puestos y no hay donde poner nada”; doctora: es que la

cocina es un lavaplatos ¿cómo le digo yo? Así, (el mueble) lleva el lavaplatos y eso sirve como mesón y lavamanos y cabe una estufa de dos puestos. Apenas es la estufa para el mesón".

De la mano con un aumento en el número de cuartos apropiados para la manipulación de alimentos, la encuesta también muestra cambio en las fuentes de energía que emplean los beneficiarios para su preparación: el uso del gas propano se multiplicó por tres contribuyendo a sustituir el uso de leña, madera o carbón como fuente principal de energía para cocinar. La exposición a emisiones dañinas provenientes de la combustión de combustibles de biomasa como madera, carbón y deshechos de estiércol animal y cultivos podría traducirse en riesgos para la salud, especialmente en zonas rurales por ser donde más se utilizan. Estos riesgos son el aumento de la probabilidad de ocurrencia de neumonía, infecciones respiratorias y cáncer de pulmón. Alguna evidencia sugiere también que la exposición a estos contaminantes podría incrementar el riesgo de tuberculosis, bajo peso al nacer y cataratas. Las poblaciones más expuestas son las mujeres, cuando son las responsables de la preparación de alimentos, y los niños que las acompañan (OMS 2007). El tamaño de la contribución de los cambios en hábitos a la salud de los beneficiarios es indeterminado: por una parte la OMS dice que no se ha cuantificado (ibíd.). Por otra parte, los beneficiarios del programa VISR cocinaban mayoritariamente con leña, carbón y otros combustibles semejantes en línea de base, pero lo hacía *fuera* de la vivienda, donde es esperable que haya más ventilación, mientras la OMS concentra su inquietud en la contaminación *dentro* de la vivienda.

Tabla 91 - Principal fuente de energía para cocinar (% hogares beneficiarios)

Fuente de energía	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Leña, madera o carbón de leña	76.0	59.2	51.0	3.816	6.081	7.059
Gas propano (en cilindro o pipeta)	9.4	22.8	33.5	15.957	10.965	9.254
Electricidad	4.8	5.5	6.8	16.667	14.545	14.706
No cocinan en la vivienda	1.0	1.3	0.1	20.000	23.077	100.000
Petróleo, gasolina, kerosene, alcohol, cocinol	0.9	0.7	0.9	44.444	28.571	33.333
Carbón mineral	0.7	0.7	0.5	28.571	42.857	20.000
Gas natural conectado a red pública	0.6	2.2	6.0	33.333	54.545	36.667
Material de desecho	0.1	0.0	1.0	100.000		20.000
No sabe	6.5	7.3	0.3			
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

La cocina en la vivienda y el fogón afuera de la vivienda conviven por razones socioeconómicas y culturales. Una beneficiaria, por ejemplo, afirmó que: "…la leña es (para usar) cuando no hay con qué comprar el gas". Otro dijo que se usa "cuando viene la familia: si, uno les hace un sancocho de gallina en leña que es tan bueno para una reunión". Una beneficiaria agregó: "A mi me encanta cocinar con leña porque la comida con leña es deliciosa".

Es de anotar que la encuesta muestra cambios de hábitos en las áreas donde el programa intervino, pero no muestra cambios de hábitos en áreas donde el Programa *no* intervino[28], en particular los métodos de eliminación de basuras y los usos y costumbres sobre agua para beber. En estos márgenes, en efecto, los patrones de comportamiento son prácticamente los mismos en los tres momentos en el tiempo[29]. De existir un programa de salud pública para fomentar unos hábitos, ese programa hubiera buscado efectos en todos los hábitos de higiene, no solo en unos. Esta reflexión acentúa la interpretación de que los cambios observados en materia de hábitos son imputables al Programa VISR. En efecto, los hábitos que en la materia tenían los ahora beneficiarios en la línea de base siguen siendo prácticamente los mismos durante y después de la entrega de la vivienda (**Tabla 92**). Esta práctica de eliminación, sumada a la disposición de basuras en patios o lotes, o enterrarla, representan el 73% de las formas de eliminación actuales, apenas 8 puntos porcentuales por debajo del peso relativo de estos hábitos en la línea de base.

Tabla 92 - Métodos de eliminación de basuras (% hogares beneficiarios)

Método	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
La queman	56.0	52.2	48.6	5.714	6.705	8.230
La tiran a un patio, lote, zanja o baldío	14.0	14.4	13.9	13.571	17.361	16.547
La entierran	10.1	9.7	10.5	14.851	16.495	17.143
La recogen los servicios de aseo	6.4	10.2	19.3	20.313	19.608	18.135
La tiran a un río, quebrada, caño o laguna	4.5	3.3	3.4	24.444	24.242	20.588
La recoge un servicio informal (zorra, carreta, etc.)	2.0	2.8	3.9	20.000	25.000	20.513
No sabe / no aplica	7.1	7.5	0.5	19.718	18.667	100.000
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Lo mismo ocurre con los usos y costumbres en materia de agua para beber, que no presentan cambios en el periodo estudiado. Los hogares registran a la fecha prácticamente las mismas prácticas, bebiendo el agua tal y como la obtienen en la mitad de los casos, e hirviéndola en la otra mitad de los casos (**Tabla 93**). Estos datos confirman que la mitad de los beneficiarios hace uso apropiado del agua para beber al hervirla, en términos de salud. Sugiere también que el consumo del agua tal y como la obtienen probablemente sea agua potable, en tanto quienes así la toman (53%) son una proporción *menor* a la penetración que tienen los acueductos en las viviendas de los beneficiarios (66%) (**Tabla 88**, arriba). En otras palabras, los datos sugieren que se han mantenido en todo el periodo unas prácticas apropiadas de amplia la mayoría de los beneficiarios en materia de hábitos sobre consumo de agua para beber.

[28] Información cualitativa muestra que algunas entidades oferentes ofrecían talleres que incluían temas de salud y saneamiento, pero los datos de la encuesta sugieren que su cobertura era muy limitada.

[2929] Una evaluación de impacto de la vivienda de interés social para desplazados estimó un *empeoramiento* asociado al programa VIS Rural en materia de eliminación de excretas y recolección de basuras (Econometría, 2008).

Tabla 93 - Fuente principal de agua para beber (% hogares beneficiarios)

Fuente principal	*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
La usaban/ usan tal como la obtenían/ obtienen	50.5	48.3	52.9	5.941	6.004	6.049
La hervían/ hierven	38.7	39.4	40.1	8.269	8.376	8.229
Le echaban/ echan cloro	1.8	1.9	2.2	38.889	36.842	36.364
Utilizaban/ utilizan filtros	0.8	1.2	2.1	25.000	33.333	23.810
La decantaban/ decantan o usaban/ usan filtros naturales	0.4	0.4	0.3	50.000	50.000	66.667
Compraban/ compran agua embotellada o en bolsa	0.8	0.9	2	37.500	33.333	40.000
No sabe	6.9	7.8	0			
Total	100	100	100			

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Material de los pisos y salud

Además del cambio de hábitos, el Programa ha contribuido a mejorar las condiciones de salud de los beneficiarios reemplazando el piso de tierra predominante en las viviendas en línea de base (57%), por cemento y gravilla *(*65% en la entrega y 73% en 2013) (**Tabla 79**, arriba). El mecanismo mediante el cual el material de los pisos contribuye a mejorar las condiciones de salud es el siguiente: las heces son portadoras de parásitos generadores de enfermedades gastrointestinales. Los pisos de tierra son difíciles de limpiar pues es difícil detectar las heces fecales en este tipo de pisos. La transmisión parasitaria tendría un gran efecto en niños pequeños ya que juegan en el piso, ingieren las heces al poner sus manos en la boca y no entienden las consecuencias. Los parásitos son fuente principal de irritación gastrointestinal y de diarrea (Walker et al, 1992 & Stephenson et al., 1990; Stephenson et al., 1990 & Gupta et al, 1997).

Los pisos provistos por el Programa VISR sirven entonces para interrumpir el contagio con enfermedades parasitarias, proveyendo una manera directa de protección de la salud de los beneficiarios del Programa.

Plagas y salud

Una última dimensión observada en la encuesta que informa sobre las condiciones de salud de los beneficiarios es la presencia de plagas en las viviendas donde residen actualmente. Las plagas más prevalentes son los mosquitos, zancudos y pulgas, y los menos prevalentes son los roedores o murciélagos, y los alacranes y serpientes. En todos los casos, las tasas presentadas en la **Tabla 93** son estadísticamente robustos. Los problemas ocasionados por los roedores se traducen en un incremento del riesgo epidemiológico, en tanto transmisores de enfermedades que afectan al hombre y a los animales domésticos, como salmonelosis, brucelosis, leptospirosis, listeriosis, encefalitis y otras que llegan a través de sus mordeduras, orina, heces, así como por las pulgas que portan. Además, causan perjuicios a ciertos cultivos. La encuesta no indagó por diferencias en esta

dimensión frente a momentos anteriores, razón por la cual no se reportan cambios. Al comparar cualitativamente los datos de esta encuesta con lo reportado en la evaluación de impacto de VISR para desplazados (Econometría, 2008) en ambos casos se reportan incidencias altas de plagas, de magnitudes semejantes; esto sugiere que probablemente no haya habido cambios sustanciales en exposición a plagas en las viviendas desde entonces hasta ahora, al menos en ese grupo poblacional.

Tabla 94 – Plagas en la vivienda en la actualidad

Plaga	Proporción	Coeficiente de variación
Mosquitos, zancudos, pulgas, etc.	70.4	4.545
Moscas, cucarachas	53.5	5.607
Roedores o murciélagos	31.8	8.805
Alacranes, serpientes, etc.	23.8	10.084

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

Otros canales que contribuyen a la salud

Finalmente, habría un canal adicional por medio del cual el Programa puede contribuir a proteger las condiciones de salud de los beneficiarios: la motivación que proviene de las mejoras o de la vivienda nueva: “el estilo de vida es muy diferente (con la vivienda nueva o mejorada); incluso en la parte de aseo se refleja inmediatamente eso porque ellos tienen sentido de pertenencia y ya la casita la mantienen más limpia”.

9. Inconvenientes y riesgos de la vivienda

Una tercera parte de las viviendas del programa presenta goteras y una cuarta parte, filtraciones de agua, grietas y humedad (**Tabla 95**). Los pisos se encuentran desnivelados, cuarteados o fracturados en una quinta parte de los casos. Faltan canales para aguas lluvias en el 10% de las viviendas y hay taponamiento de tuberías en el 7% de los casos. Se trata de factores atribuibles a la calidad de la construcción o al mantenimiento de las viviendas. En todo caso, en el 5% de los casos los entrevistados hablan de inestabilidad de los terrenos, que de comprobarse significarían que se realizaron inversiones sin la verificación previa de la calidad de los suelos, amenazando las inversiones realizadas. Los beneficiarios de un proyecto entrevistados en un grupo focal cuentan que sus pisos se han rajado y agrietado “porque el piso es húmedo”.

Tabla 95 – Inconvenientes de la vivienda en la actualidad (% beneficiarios)

Inconveniente	Proporción	Coeficiente de variación
Goteras	35.7	0.070
Filtración de agua	25.5	8.627
Grietas	23.5	8.936
Humedades	23.2	8.190
Piso desnivelado, cuarteado o partido	21.7	9.217
Canales para aguas lluvias	10.3	11.650
Malos olores	7.3	20.548
Taponamiento de tuberías	6.7	14.925
Inestabilidad de terreno	4.8	12.500
Entrada de animales	4.3	16.279
Plantas no ornamentales al interior	1.1	18.182

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

A manera de ejemplo, en un municipio de Santander cuyos beneficiarios entrevistamos para esta evaluación, las viviendas de tienen en su mayoría goteras. No se manifestó ninguna solución a este problema pero es un inconveniente recurrentemente mencionado en la entrevista al grupo focal.

De la mano con la inestabilidad del terreno, los beneficiarios acusan la exposición de sus viviendas a inundaciones y a vendavales en el 16% de los casos, y a avalanchas y derrumbes en el 7% de los casos. Los coeficientes de variación permiten tomar con seriedad estas cifras. El problema más común que acusan es que las casas se inundan. Los beneficiarios de un proyecto cuentan que sus casas no se construyeron en zonas altas porque ellos mismos lo pidieron así. No querían moverse de su terreno. Sin embargo, este es un problema generalizado al cual no le encuentran muchas soluciones, sino vaciar con baldes sus casas, o desviando el agua al patio.

Tabla 96 – Riesgos naturales de la vivienda en la actualidad

Riesgo natural	Proporción	Coeficiente de variación
Inundaciones, arroyos, etc.	16.6	13.253
Vientos fuertes, vendavales	16.0	11.875
Avalanchas, derrumbes, etc.	6.5	16.923
Temblores	5.4	27.778
Fallas geológicas, erosiones, etc.	4.0	15.000
Incendios forestales	1.4	35.714

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Algunos beneficiarios cuentan que han intentado reforzar las paredes. En un municipio del Cesar los beneficiarios entrevistados comentan que los bloques con los que se realizó la obra fueron mal hechos. Comentan que les faltó arena para que la mezcla fuera correcta. No han aplicado ninguna solución a su problema porque, en teoría, la alcaldía debería responder.

10. Vivienda digna

Para determinar si una vivienda es *digna*, es necesario precisar qué atributos debe para ser considerada como tal. La definición empleada proviene de la *Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante "CDESC")* de Naciones Unidas (1991), adoptada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-936 de 2003. Luego se establece qué tanto las viviendas del Programa VISR se acercan a una vivienda digna la definición, explicada abajo. Para el efecto se estudia si las características que las componen están presentes en las viviendas de los beneficiarios VISR luego de las obras, con base en la encuesta de beneficiarios y en el trabajo de campo cualitativo.

Tabla 97 - Resultados VISR frente a dimensiones de vivienda digna

Dimensión	Proxy de la dimensión en la encuesta de beneficiarios	Proporción o promedio	Coeficiente de variación
Seguridad jurídica de la tenencia	Vivienda propia	89,7	2,453
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	Agua para beber	52,9	6,049
	Energía para la cocina	40,3	nd
	Energía eléctrica	90,3	2,769
	Instalaciones sanitarias	86,2	nd
	Eliminación de basuras	23,2	nd
Gastos soportables	Gastos mensuales promedio relacionados con vivienda del	*41,0*	nd
Habitabilidad	Amenazas	97,7	17,391
	Robo o atraco	96,6	17,647
	Avalanchas, derrumbes,	93,5	16,923
	Vientos fuertes,	84,0	11,875
	Inundaciones, arroyos,	83,4	13,253
	Alacranes, serpientes,	76,2	10,084
	Roedores o murciélagos	68,2	8,805
	Moscas, cucarachas	46,5	5,607
	Mosquitos, zancudos,	29,6	4,545
Asequibilidad	Promedio niños <8 años	1,2	0,000
	Promedio > 60 años	0,3	0,000
	Conyugue incapacitado	0,5	20,000
	Mujer cabeza de familia	14,2	10,563
	Desastres	11,0	16,363
	Desplazados	14,9	13,422
Lugar	Minutos promedio en llegar desde vivienda del hasta institución educativa, salud, policía, mercado o plaza	*41,2*	nd
Adecuación cultural	Satisfacción frente a armonía de la vivienda con entorno y costumbres	3,6	nd

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, con base en las categorías de vivienda digna del Pacto Internacional de los Derechos DESC de Naciones Unidas, 1991, y la encuesta beneficiarios

El CDESC definió la vivienda a partir de siete (7) dimensiones, a saber: (i) seguridad jurídica de la tenencia; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; (iii) gastos soportables; (iv) habitabilidad; (v) asequibilidad; (vi) lugar y (vi) adecuación cultural. A partir de la definición de cada dimensión, se identificaron variables proxy o códigos que en la encuesta y el trabajo de campo cualitativo respectivamente permiten observar los siete (7) aspectos de la vivienda digna (Naciones Unidas, 1991) (**Tabla 97**).

Seguridad jurídica de la tenencia

"Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas". En la encuesta de Beneficiarios VISR se encontró que al momento de la encuesta el 90% se declararon propietarios de la vivienda, número que incrementó en 46 puntos porcentuales respecto a la proporción de beneficiarios que afirmaron ser propietarios de la vivienda al momento de postularse al subsidio (44%).

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Una vivienda adecuada "debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición […] deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia". Como se ve en la **Tabla 97**, esta dimensión es observable en la encuesta a partir de las preguntas relacionadas con el agua para beber, energía para cocinar, disponibilidad de energía eléctrica, instalaciones sanitarias y eliminación de basuras.

- *Fuente principal de agua para beber*. Al momento de aplicar la encuesta se encuentra que el 53% de los beneficiarios afirma consumirla tal cual la obtienen. Esta cifra es semejante al 47% que reporta contar con servicio de acueducto en la vivienda, lo que sugiere que, en alrededor de uno de cada dos casos, los beneficiarios probablemente cuentan con acceso a agua potable. Por comparación a la línea de base, la propensión a consumir agua tal como se recibe aumentó apenas .2.4 puntos porcentuales.

- *Energía para la cocina*. La encuesta muestra que en t2 el 40% de los beneficiarios cocina o con gas propano o electricidad, versus el 14% que lo hacía en t0. Los coeficientes de variación de los estimadores empleados para esta sección son robustos. (ver **Anexo 1**).

- *Energía eléctrica.* En t2 cerca del 90% de beneficiarios cuenta con energía eléctrica en su vivienda, en contraste con el 72% en t0.

- *Instalaciones sanitarias*. En t2, el 86% de los beneficiarios reporta tener inodoro conectado a alcantarillado o a pozo séptico, cifra que era de tan sólo 48% en t0. Al igual que en el caso de la energía para cocinar, los coeficientes de variación de los estimadores empleados para esta sección son robustos.

- *Eliminación de basuras*. En t0 sólo el 8.4 de los beneficiarios indicó que las basuras eran recogidas por servicios de aseo formales o informales (zorra, carreta, etc.). Esta proporción ascendió a 23% en t2.

Gastos soportables

Según la definición de vivienda adecuada, "los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas […] el porcentaje de los gastos de vivienda deben ser, en general, conmensurados con los niveles de ingreso".

En la encuesta a beneficiarios VISR se encontró que en promedio los gastos mensuales de un hogar relacionados con la vivienda ascienden a $204.355. Este monto corresponde al 41% del total de los gastos mensuales del hogar (aproximadamente $497.000). Se observa una diferencia por tipo de solución: los beneficiarios de mejoramiento destinan a la vivienda aproximadamente el 31% de sus gastos totales, mientras que en los beneficiarios de vivienda nueva esta proporción incrementa a 53%. Esta diferenciación se explica porque cerca del 90% las viviendas nuevas son entregadas en obra negra o gris.

Según la encuesta de ingresos y gastos del DANE (2006-2007), el gasto promedio mensual de un hogar rural[30] en las categorías de "materiales para la conservación y la reparación de la vivienda", "servicios para la conservación y reparación de la vivienda" y "otros servicios relacionados con la vivienda" es de aproximadamente $ 119.412. El grupo de población del DANE cuya suma mensual promedio de gastos totales es la más parecida a los beneficiarios VISR encuestados es el decil 5 de la población rural. El total de los gastos promedio de un hogar rural del decil 5 es de $ 509.072 (menos de $ 10.000 de diferencia con el gasto promedio mensual de los beneficiarios VISR), y la participación del gasto en la vivienda sobre los gastos totales es de 23% para esta población, ocho (8) puntos porcentuales inferior a la proporción que se encontró en los beneficiarios VISR. La diferencia entre las cifras del DANE y la encuesta puede ser explicada porque los beneficiarios del Programa VISR siguen invirtiendo en sus viviendas luego de la entrega, siguiendo uno de los postulados del Programa que busca el desarrollo progresivo de la vivienda.

[30] Se toma la información correspondiente al grupo de población no ubicado en las cabeceras municipales.

Habitabilidad

Acerca de la dimensión de habitabilidad, el CDESC establece que "una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes". Esta dimensión se puede observar en la encuesta de beneficiarios VISR a través de las preguntas relacionadas con los riesgos naturales de la vivienda (inundaciones, vendavales, derrumbes etc.), las plagas (mosquitos, zancudos, pulgas, cucarachas, roedores, murciélagos, alacranes, serpientes, etc.) y el nivel de exposición de los beneficiarios a hechos violentos (robos, atracos, amenazas).

Como se puede ver en la **Tabla 97,** más del 80% los beneficiarios está protegido contra los hechos violentos y los riesgos naturales. En cuanto a las plagas, se observa que cerca de 1 de cada 4 beneficiarios está expuesto a alacranes y serpientes, 7 de cada 10 a roedores o murciélagos, más de la mitad está expuesto a las moscas y las cucarachas, y sólo 3 de cada 10 está protegido contra los mosquitos, los zancudos y las pulgas[31]. No es posible ver la evolución de esta dimensión en el tiempo porque estas características de la vivienda se observaron únicamente en la encuesta en t2. Podemos entonces recurrir a los datos obtenidos con el trabajo cualitativo, que provee evidencia sobre la contribución de las viviendas a la seguridad. Algunos entrevistados manifiestan mejoras en esta dimensión; por ejemplo: "usted ya no puede tener nada allí afuerita de pronto de valor porque se le perdió, en cambio en su casa no, si a usted se le perdió por descuidado o no sé qué, pero no, usted echó su llave, y allí el que entró fue porque ya va es a hacerle demasiado mal, pero de resto no, claro una seguridad tenaz, lo que le digo uno cambia un 80% anímica, emocionalmente, y económicamente también porque pues igual eso no le está dando plata pero tampoco le está dejando quitar, entonces es buenísimo". Entrevistados mencionaron también la protección que les brinda la vivienda frente a diversos factores, como los animales, la violencia y los desastres naturales. En el primer caso, unos afirmaron que "la casa donde vivimos es unas palmas ahí, que ahí se suben los animales…tenemos derecho a una vivienda digna, una buena casa siquiera donde dormir". También se encontró evidencia cualitativa en sentido contrario: en un grupo focal de desplazados los beneficiarios informaron que "nosotros vivimos desprotegidos, por el problema de violencia, no tenemos una casa digna, una casa segura para nosotros protegernos de la inseguridad que se vive, nosotros como desplazados vivimos en esa zozobra". Por último, un grupo de beneficiarios afectados por desastres naturales manifestó que "hay una preocupación permanente, usted si está en una casa que le toca estar pendiente que se puede caer en cualquier momento entonces cuando ya tiene una solución de vivienda le va a quedar mucho tiempo no solamente físico sino menta […] eso refleja una tranquilidad en uno y en el hogar". Con los datos cualitativos disponibles no es posible generalizar en una dirección o en otra, pero podemos

[31] Los coeficientes de variación de estas categorías corresponden a las proporciones de beneficiarios que reportaron estar expuestos ante las distintas categorías. En la tabla se invirtió el sentido de la respuesta, presentando la proporción de beneficiarios cuya vivienda que no está expuesta a los distintos riesgos, pero se mantuvo el coeficiente de variación de la respuesta original.

afirmar que hay evidencia que sugiere que unos beneficiarios han encontrado mejoras en esta dimensión mientras que otros no la han encontrado.

Asequibilidad

Esta dimensión está asociada con el acceso a la vivienda por parte de la población vulnerable, o "los grupos en situación de desventaja", de acuerdo con el CDESC. Concretamente, se establece que "debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas". Para observar esta dimensión, en la encuesta se puede observar qué proporción de hogares tenía mujer cabeza de familia, conyugue incapacitado o había sido víctima de desastres naturales o desplazamiento forzado por la violencia al momento de postulación. Además, se observa el número promedio niños menores de 8 años y adultos mayores de 60 años por hogar.

No es posible ver la evolución de esta dimensión en el tiempo porque estas características de la vivienda se observaron únicamente en la encuesta en t0.

Lugar

De acuerdo con la definición en mención, "una vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales". En la encuesta se encontró que en promedio un beneficiario gasta 41 minutos desde su vivienda hasta la institución educativa, la institución de salud, la estación de policía, y el mercado (o plaza de mercado) más cercana. No es posible ver la evolución de esta dimensión en el tiempo porque estas características de la vivienda se observaron únicamente en la encuesta en t2.

Adecuación cultural

Esta dimensión establece que "la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda". De acuerdo con las preguntas de satisfacción de la encuesta de beneficiarios, en una escala de 1 a 5 la calificación promedio que éstos le dan a la armonía de la vivienda con el entorno y las costumbres de es 3.6. Esto quiere decir que el nivel de satisfacción respecto a la adecuación cultural de la casa está en el medio de la indiferencia ("ni satisfecho ni insatisfecho") y un nivel mínimo de satisfacción ("algo satisfecho").

De acuerdo con la información recolectada en el trabajo de campo cualitativo, la percepción que tienen los beneficiarios sobre la dignidad de la vivienda está asociada a diversos componentes de la misma. Un grupo de beneficiarios en Arenal, Bolívar se refirió a la dignidad de la vivienda a partir de la adecuación de ésta con las condiciones climáticas, asegurando que "esas casas son pequeñitas y más que todo cuando llega el medio día cómo soporta uno estar en una pieza de esas; uno prende el ventilador y le bota aire pero caliente…es digno pero en clima frio […] con estos calores y una pieza de 2 x 2 es como un horno para uno".

Respecto a la adecuación con la cultura, es de resaltar que la armonía de la casa con las costumbres y el entorno son las dos categorías que mayor calificación promedio de satisfacción reportan. No obstante, el caso de Arenal ilustra que un diseño que tenga en cuenta consideraciones climáticas implicaría una ganancia en términos de dignidad.

Tamaño de la casa

Por último, es de resaltar que el tamaño de la casa no es contemplado en las dimensiones de una vivienda digna de Naciones Unidas, mientras que el trabajo de campo cualitativo sugiere que sí lo es. En palabras de beneficiarios de los grupos focales realizados para esta evaluación: "si van a venir más casas que sea una casa digna una casa que tenga sus tres piecitas". Respecto al tamaño de la vivienda, incluso hicieron referencia al hacinamiento: "ahí todos incómodos en una sola pieza y eso no es algo digno […] digna es porque ya no estoy viviendo en la casa de palma, pero ahí todos incómodos en una sola pieza y eso no es algo digno".

A manera de conclusión sobre el análisis de vivienda digna, al analizar las siete (7) dimensiones de una vivienda digna de manera integral, se encuentra que en algunos aspectos los resultados del Programa VISR van en dirección consistente con los atributos de una vivienda digna. Por ejemplo, en cuanto a la seguridad jurídica de la tenencia, aproximadamente 46 de cada 100 beneficiarios que antes del subsidio no eran propietarios, hoy lo son como consecuencia del Programa. Al observar la disponibilidad de servicios, materiales y facilidades en los tres tiempos de la encuesta, se encuentra que se incrementó en aproximadamente 20 puntos porcentuales desde la postulación hasta el momento de aplicación de la encuesta. En cuanto a habitabilidad, aproximadamente 3 de cada 4 beneficiarios cuenta con una vivienda que lo protege frente a riesgos naturales, plagas y hechos violentos. En asequibilidad, por el simple hecho de tratarse de un programa de subsidios para vivienda enfocado en la población vulnerable, está contribuyendo a que esta población tenga acceso a una vivienda digna. En cuanto al lugar, dado que la mayoría de beneficiarios construyeron en sitio propio o mejoraron una vivienda que ya tenían, no es posible identificar relación entre el Programa y esta dimensión.

No obstante, respecto a los gastos de vivienda los efectos del Programa podrían estar contradiciendo una dimensión de la vivienda digna. Se encontró que en promedio los beneficiarios VISR gastan una proporción mayor de sus gastos totales a vivienda que la población rural del decil

5 del DANE (2006-2007). Diferencia que se acentúa en los beneficiarios de vivienda nueva. Si bien las inversiones en la vivienda se pueden interpretar como una ganancia en términos de los activos que tiene el hogar, de acuerdo con el concepto de vivienda adecuada de Naciones Unidas, al destinar una proporción de sus gastos a la vivienda un hogar no debe sacrificar gastos básicos. En palabras de un actor nacional el costo de invertir en vivienda es muy elevado. En este sentido, el hecho de que las viviendas del Programa VISR no tengan terminados se traduce en un costo en términos de una vivienda digna. Esta apreciación es consistente con los resultados del trabajo cualitativo, donde los beneficiarios afirmaron que para que una vivienda sea digna debe estar "terminada, que la cocina sea enchapadita, que tenga todas las puertas, que tenga más ventanas, que sea repellada". La otra cara de la moneda es que los terminados provienen de la co-responsabilidad de los beneficiarios.

11. Inversiones y mejoras adicionales en la vivienda

El 43% de los beneficiarios reportó haber hecho mejoras a la vivienda, una vez recibida. Las mejoras reportadas, en su orden, se concentraron en los pisos, las paredes, la ampliación de los espacios, las cocinas, los techos, los baños y las instalaciones eléctricas (**Tabla 98)**. Todos los coeficientes de variación muestran estadísticas robustas.

Tabla 98 - Mejoras e inversiones a la vivienda después de la entrega

Modificación	Proporción	Coeficiente de variación
Piso	46.3	5.616
Paredes	45.5	4.835
Ampliación	31.1	9.003
Cocina	30.1	6.312
Techo	20.9	9.569
Baño	20.8	8.654
Instalaciones eléctricas	18.3	12.022
Sala y/o comedor	11.6	14.655
Tuberías	5.4	16.667

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Tabla 99 - Principales cambios marginales entre línea de base (t0), entrega (t1) y 2013 (t2) - Mejoramiento

Característica		t1-t0	t2-t1
Paredes	Bloque, ladrillo, piedra, madera pulida	44.3	14.9
Pisos	Tierra, arena	40.9	12.7
Pisos	Cemento, gravilla	39.4	9.2
Ubicación servicio sanitario	Dentro de la vivienda	31.0	4.8
Tipo de Servicio Sanitario	Inodoro conectado a pozo séptico	19.4	11.0
Area social	Cuenta con área social	10.4	14.0
Lugar de preparación de alimentos	En un cuarto usado sólo para cocinar	10.0	10.5
Techos	Teja de barro, zinc, asbesto-cemento, sin cielo raso	7.6	5.7
Habitaciones	Promedio dormitorios por hogar	0.2	0.4
Mediana		*25.2*	*10.8*

La mediana no incluye el cambio en el promedio de dormitorios por hogar. T1=línea de base; t2=entrega de la vivienda nueva o mejorada; t3=2013, momento de aplicación de la encuesta. La tabla reporta las diferencias en la proporción de hogares con la característica en los puntos en el tiempo medidos.
Cálculos UT G|Exponencial – Ipsos.

Tabla 100 - Principales cambios marginales entre línea de base (t0), entrega (t1) y 2013 (t2) –Vivienda nueva

Característica		t1-t0	t2-t1
Paredes	Bloque, ladrillo, piedra, madera pulida	45.8	15.1
Pisos	Tierra, arena	43.0	5.6
Pisos	Cemento, gravilla	39.4	6.8
Ubicación servicio sanitario	Dentro de la vivienda	37.5	2.2
Tipo de Servicio Sanitario	Inodoro conectado a pozo séptico	21.9	4.0
Techos	Teja de barro, zinc, asbesto-cemento, sin cielo raso	18.7	5.8
Area social	Cuenta con área social	6.7	14.8
Lugar de preparación de alimentos	En un cuarto usado sólo para cocinar	5.0	13.0
Habitaciones	Promedio dormitorios por hogar	0.0	0.6
Mediana		*29.7*	*6.3*

La mediana no incluye el cambio en el promedio de dormitorios por hogar. T1=línea de base; t2=entrega de la vivienda nueva o mejorada; t3=2013, momento de aplicación de la encuesta. La tabla reporta las diferencias en la proporción de hogares con la característica en los puntos en el tiempo medidos.
Cálculos UT G|Exponencial – Ipsos.

Otra forma de ver las inversiones y mejoras hechas por los beneficiarios es mediante la lectura de los cambios realizados a las viviendas entre t2 y t1. Las **Tablas 99 y 100** muestran un resumen de

las variables donde se presentaron los mayores cambios entre los tres momentos en el tiempo, en ambos tipos de modalidad. Primero se describen las diferencias t1-t0, que corresponde a los cambios asociados al Programa, y luego las diferencias t2-t1, que se interpretan aquí como inversiones y mejoras hechas por los beneficiarios.

Inversiones y mejoras atribuibles al Programa

En la modalidad de *mejoramiento de vivienda*, los cambios más pronunciados entre línea de base y la entrega de la vivienda mejorada fueron, en su orden: un aumento de 45 puntos porcentuales en la disposición de paredes de bloque y ladrillo; una sustitución de pisos de tierra y arena por cemento y gravilla del orden del 40%; un aumento de 31 puntos en la disponibilidad de un sanitario dentro de la vivienda; y un aumento de 19 puntos en la disponibilidad de inodoros conectados a pozo séptico. El efecto del Programa en materia de dormitorios promedio por hogar se estima en apenas 0.2 habitaciones. Para tener una medida agregada del tamaño de los cambios atribuibles al Programa en la modalidad de mejoramiento, la mediana de los cambios de la tabla es de 25 puntos (**Tabla 99**).

En la modalidad de *vivienda nueva*, los cambios más pronunciados entre línea de base y la entrega de la vivienda mejorada fueron prácticamente las mismas, con magnitudes similares. La mediana de los cambios también tiene magnitudes muy semejantes. La estadística a resaltar es que el efecto de vivienda nueva en la disposición de dormitorios promedio por hogar es igual a cero (**Tabla 100**).

Inversiones y mejoras atribuibles a los hogares

En la modalidad de *mejoramiento de vivienda*, los cambios más pronunciados entre el momento de la entrega de la vivienda mejorada y el momento de la aplicación de la encuesta (2013) fueron, en su orden, los siguientes: paredes de bloque y ladrillo; sustitución de pisos de tierra y arena por cemento y gravilla; aumenta la disponibilidad de inodoros conectados a pozo séptico; inversión marginar en la disponibilidad de un sanitario dentro de la vivienda y en la disponibilidad de áreas sociales. Estas inversiones coinciden con los aspectos de la vivienda con mayores cambios atribuibles al Programa. Dos estadísticas para resaltar: primero, el tamaño del efecto atribuible a inversiones de los hogares en la disposición de un área social en la casa es mayor que el efecto atribuible al programa. Segundo, las inversiones y mejoras en dormitorios condujeron a un aumento en el promedio de dormitorios por hogar de 0.4, (por comparación a 0.2 del efecto estimado del Programa en mejoramiento). La mediana del cambio atribuible a los hogares es de 11 puntos, esto es, 11 puntos adicionales que corren por cuenta de los hogares, los cuales estarían invirtiendo en su activo (**Tabla 99**).

En la modalidad de *vivienda nueva*, los cambios más pronunciados entre el momento de la entrega de la vivienda y el momento de la aplicación de la encuesta (2013) fueron, en su orden,

prácticamente los mismos frentes de inversión que en la modalidad de mejoramiento. La diferencia radica en que los beneficiarios de vivienda nueva no tuvieron que invertir en la conexión al pozo séptico de los sanitarios ni en la ubicación del sanitario dentro de la vivienda, pues estas características ya vienen incluidas en las viviendas nuevas entregadas. De resaltar, los hogares que recibieron viviendas nuevas han invertido en disponer de un área social, lo que coincide con el hallazgo de esta evaluación de que las zonas sociales se utilizan en algunos hogares como dormitorios porque estos no serían suficientes para algunas familias. De hecho, los hogares invirtieron en habitaciones al punto de que aumentaron el promedio de habitaciones por hogar en 0.6 puntos (media habitación), por comparación a 0, estimado como efecto del Programa (**Tabla 100**).

La financiación

La estructura de financiación de los hogares observada en la encuesta es la siguiente: aproximadamente 3 de cada 5 beneficiarios recurrió a sus ahorros, que en el campo tienden a ser ahorros en especie. En una menor proporción, el 15% de los hogares acudió a mecanismos informales de financiación como préstamos de un familiar o amigo; tan solo el 8.5% vendió bienes o propiedades para este fin. Las fuentes formales de financiación, tienen una participación muy pequeña, y las cifras de la encuesta al respecto no son estadísticamente robustas. En palabras de un entrevistado local, "(tener la vivienda) los motiva a ellos (los beneficiarios) más; ellos son felices, y eso cambia el estado de la persona y les da como más ganas de… porque yo les decía que es un subsidio que toca ir reuniendo recursos para pañetar y de pronto por las ganas de ampliar ellos se motivan más a trabajar y ahorrar y más si el vecino de al frente amplio".

12. Reformas que requiere la vivienda

Al preguntar a los beneficiarios cuáles son reformas urgentes que requiere su vivienda luego de haber sido construida o mejorada, la mitad coincide con la necesidad de otro dormitorio (45%) y con el mejoramiento de la cocina (40%) (**Tabla 101**). Estas cifras coinciden con las bajas calificaciones que recibieron el número de cuartos y el tamaño de la cocina en las medidas de satisfacción presentadas arriba.

En materia de habitaciones, la urgencia es consistente con el hecho de que el número de habitaciones ha venido aumentando después de la entrega de la vivienda, probablemente con cargo a inversiones que habrían hecho los beneficiarios (t2-t1). Coinciden también con el análisis de hacinamiento presentado, conforme al cual la reducción del hacinamiento ha sido más pronunciado después de la entrega que entre línea de base y la entrega.

En cuanto a la cocina, la urgencia que señala el 40% de los beneficiarios por ampliar su tamaño coincide también con la investigación cualitativa, que señala que no hay espacio suficiente en varias de las cocinas donde se hicieron los grupos focales de beneficiarios. Nótese, además, que las

prioridades de reforma, urgentes y a cinco años vista, son las mismas. Los coeficientes de variación indican que los datos de la tabla son estadísticamente robustos.

Tabla 101 – Reformas que requiere la vivienda

Reforma	*Proporción*		*Coeficiente de variación*	
	Urgente	Próximos 5 años	Urgente	Próximos 5 años
Otro dormitorio	45.1	33.8	5.543	7.101
Mejorar cocina	39.7	27.4	5.793	6.569
Beneficiarios mejoramiento de vivienda	35.1	26.2	9.687	10.687
Beneficiarios vivienda nueva	45.1	28.7	6.208	8.014
Mejorar baños	32.9	23.5	7.295	8.511
Cambiar pisos	32.3	23.6	5.882	6.780
Cambiar techos	23.2	16.2	8.621	8.642
Segundo piso	7.5	16.0	17.333	11.250
Cuarto para depósito	7.1	9.0	9.859	10.000
Cambiar tuberías	7.0	5.2	15.714	15.385
Espacio para parquear	1.6	3.3	18.750	30.303

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011

Más allá de cumplir con un objetivo de entregar viviendas y superar el déficit habitacional, se espera que el Programa de VISR cumpla con un efecto en materia de desarrollo rural, pues de lo contrario no sería importante si la casa se entregara a nivel rural o a nivel urbano, donde es más fácil promover proyectos y entregar las casas sin las dificultades de la dispersión que tiene el campo. Por este motivo, la siguiente sección indaga sobre los resultados que se pueden identificar en la evaluación en materia de desarrollo rural. En primer lugar se analiza el efecto sobre los activos, ingresos y gastos, en segundo lugar se mira la articulación con otros programas y por último se analiza el efecto en la reducción de la pobreza.

E. Objetivo 3: Desarrollo rural

1. Activos, ingresos y gastos

Financiamiento

Pese a que el programa no ha buscado que los beneficiarios tengan que aportar recursos en efectivo, en la práctica para lograr cumplir con algunas de las contrapartidas exigidas el 21,8% de los beneficiarios han tenido que hacerlo. Esto ha sucedido por ejemplo en casos cuando los beneficiarios son adultos mayores y no pueden aportar su mano de obra para la construcción de la casa terminan por pagar por que alguien lo haga o muchas veces el programa incluye el transporte de materiales hasta cierto punto y los beneficiarios están a cargo de llevarlos hasta el lugar de la vivienda.

Los beneficiarios que han tenido que aportar recursos en efectivo lo han hecho por un monto de $1.139.211 en promedio. Teniendo en cuenta que los hogares tienen gastos mensuales de $496.949, los recursos aportados en efectivo representan el equivalente a 2,3 veces los gastos mensuales de un hogar**.**

La mayor parte de los beneficiarios utiliza recursos propios para financiar la contrapartida que deben entregar en el marco del proyecto; sin embargo, una porción no menospreciable acude a préstamos con familiares o amigos 15,2%, con banco o cooperativa 9,1% y con otros prestamistas 4,4% (**Tabla 102**).

Tabla 102 - Fuente de recursos de contrapartida

Fuente	Proporción	Coef. Var.
Ahorro o dinero propio	59,3%	3,8
Préstamo de un familiar o amigo	15,2%	2,5
Préstamo de un banco o cooperativa	9,1%	2,1
Venta de bienes/ propiedades	8.5%	1,4
Préstamo de otra persona/ de un prestamista particular	4,4%	1,3
Cesantías o liquidación	1,1%	0,5
Donación o regalo	1,8%	0,6

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011.

Además, el 21,7% de los beneficiarios manifestó que los gastos del hogar se habían incrementado por el subsidio de vivienda debido principalmente al pago del impuesto predial y a las mayores reparaciones y construcciones de la vivienda. Solamente el 5,6% de quienes vieron sus gastos incrementados lo hicieron debido a las deudas o préstamos generados para pagar la vivienda.

Aunque sea una cifra menor, es significativo que el 5% de los beneficiarios han utilizado la casa como respaldo para un crédito y que no sea más utilizada tiene que ver con algunas de las restricciones que tiene el subsidio, al igual que con la actitud de algunos beneficiarios que manifestaron que no lo hacían porque no buscaban poner en riesgo su casa.

La vivienda como un activo generador de ingresos y reducción de gastos

Al indagar con las personas sobre situaciones que generaran ingresos adicionales gracias al subsidio de la vivienda se encuentra que la mayor parte de las personas, el 89,8%, no consideran que ninguna de las opciones planteadas les haya mejorado sus ingresos, solamente una pequeña porción, el 7,8% si se vio beneficiado por dejar de pagar un arriendo. Las personas en general no arriendan la vivienda pues solamente el 5,4% ha considerado hacerlo y casi ninguno manifiesta haberlo alquilado. En este sentido, la vivienda no representa un bien generador de ingresos adicionales o renta por medio de arriendos luego de ser entregada**.**

La **Tabla 103** muestra los ingresos generados por aquellos hogares que no obstante si se han beneficiado por darle algún uso productivo a la vivienda. En primer lugar, se encuentra que tanto para mejoramiento como para vivienda nueva hay un ahorro en el hecho de dejar de pagar un arriendo. El hecho de que esto suceda también con los beneficiarios de los subsidios de mejoramiento quiere decir que en algunos casos la familia o miembros de esta familia estaban viviendo en otra casa, pese a ya tener una y que el beneficio les ayudó a regresar, lo que aplica particularmente para los desplazados o afectados por desastres naturales. El valor de este efecto no es menospreciable, pues los $130.000 que se ahorran al mes representa un ahorro significativo para estas familias.

Tabla 103 - Generación de ingresos adicionales mensuales promedio por usos de la vivienda

Usos de la vivienda	Mejoramiento		Vivienda Nueva	
	Valor	Coef Var.	Valor	Coef. Var.
Dejar de pagar arriendo	136.560	12,8	126.691	11,3
Organizar un local para un negocio pro pio	208.270	0	151.178	0
Organizar un espacio para una actividad productiva, diferente de local	108.255	0	238.817	0
Alquilar a un tercero habitaciones de la Vivienda	120.942	0	177.059	0

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011

Además, el subsidio le permitió a estos hogares organizar un espacio tanto para un negocio propio como para otras actividades productivas, que aunque los valores de ingresos adicionales generados varían se encuentran entre $100.000 y $200.000, algo también significativo.

En cuanto al uso de la vivienda como lugar de alquiler se encuentran que ésta en general no se alquila. Sin embargo, cuando si se alquila constituye un ingreso no menospreciable de $120.942 mensuales en promedio para los mejoramientos y de $177.059 para las viviendas nuevas.

Por otro lado, respecto a la mayor disponibilidad de tiempo para realizar actividades, el 24,4% de los beneficiarios si considera que gracias al subsidio cuentan con más tiempo disponible. Y entre quienes manifestaron mayor disponibilidad de tiempo o recursos sin ser excluyentes el 43,2% afirma usarlo para mejorar la alimentación, el 30,9% lo han dedicado al cultivo o labores productivas, el 23,9% a educación, el 20% a salud y el 16,2% al cuidado de los niños y solo el 8,8% en entretenimiento.

Que los subsidios de vivienda reflejen en ciertos casos que generan mayor disponibilidad de tiempo que son dedicados a atender otros de los factores que constituyen la pobreza multidimensional es un hallazgo muy importante, pues da luz sobre como la vivienda puede representar un elemento fundamental para la superación de la pobreza y así mismo explica en parte que los indicadores de pobreza multidimensional medidos en la encuesta sean mejores que para el resto de la población rural. Lo que es interesante es que el efecto es vía tiempo y no vía mayores ingresos de acuerdo a estos resultados.

Lo anterior contrasta y permite dar más luces sobre los hallazgos de la evaluación de impacto de VISR para desplazados (Econometría, 2008) donde los hogares desplazados beneficiarios del subsidio de VISR tienen gastos *inferiores* a los del grupo de control, cuando hubiera sido de esperar que, por efectos de un subsidio, se generara un *aumento* del gasto de los hogares. Como explicación, los autores señalan que "esto puede deberse a que la estabilidad que genera la solución de vivienda permite una mejor planeación de gastos", sin embargo, aquí parece ser que el efecto se da vía la mayor disponibilidad de tiempo.

Valorización por el subsidio VISR

Es claro que la entrega de un subsidio de vivienda representa una transferencia importante de un activo del Estado a los beneficiarios. Por lo tanto, vale la pena ver como consideran estos que mejora el valor del predio y de su vivienda al recibir el subsidio. La **Tabla 103** resume la percepción de los beneficiarios en esta materia. En primer lugar, se encuentra que la diferencia del valor que asignan los beneficiarios a su lote o vivienda antes de recibir el beneficio no es muy grande, aunque como es de esperarse es mayor para aquellos que recibieron subsidios de vivienda mejorada.

Lo que es sorprendente es que las personas que recibieron subsidios de mejoramiento consideran que la vivienda se valorizó mucho más que los que recibieron subsidios de vivienda nueva pues en el primer caso creen que su vivienda quedó valiendo en promedio $12.853.836 frente a $9.905.917. Esta diferencia de más de 3 millones de pesos no se explica por el valor inicial que le asignaban al subsidio, sino por el efecto del subsidio y en cierta forma quiere decir que las personas valoran más las intervenciones realizadas por el mejoramiento que por vivienda nueva.

Tabla 104 - Valor del predio y de la vivienda según los beneficiarios

Activo	Antes del beneficio		Después del beneficio	
	Valor	Coef. Var.	Valor	Coef. Var.
Vivienda mejorada	4.745.908	16,4	12.853.836	13,7
Vivienda nueva	4.496.045	13,2	9.905.917	7,7
Lote vivienda mejorada	6.477.258	18,3	19.058.258	21,2
Lote vivienda nueva	7.623.972	31,9	24.492.458	34,6

Fuente: UT G|Exponencial - Ipsos, con base en Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011

Respecto al lote, si bien el coeficiente de variación es un poco alto este tiene una valoración bastante importante. Pues de tener un valor de 6,5 y 7,6 millones para vivienda mejorada y nueva antes del subsidio, pasa a 19,1 y 24,5 millones respectivamente. Es decir que el efecto de la casa sobre el lote es en promedio un valor adicional de 12,6 millones para viviendas mejoradas y de y 16,9 millones para las viviendas nuevas. Lo anterior es muy significativo y además cercano al costo total de lo que cuesta el subsidio de VISR.

Usos de la vivienda

En primer lugar se destaca que la mayor parte de los beneficiarios, el 71,8% reconoce que la casa no se puede vender o arrendar antes de cinco años. Sin embargo, esta porción es mucho menor frente a los que saben que no se puede arrendar antes de cinco años pues tan solo representan el 45,4% y aún más baja frente a los que reconocen que no se puede poner un local comercial en la casa 9,1%. Lo que es más interesante es que el 87,7% de los beneficiarios están de acuerdo con estas restricciones.

Es necesario indagar si el programa contribuye al desarrollo rural analizando aspectos relacionados con la capacidad productiva de los hogares. Al indagar si la vivienda cuenta con cuartos que pudieran ser destinados para una actividad productiva o comercial cerca del 90% manifestaron que no. Sin embargo, aunque es pequeña, la proporción de viviendas que si cuentan con estos espacios al momento de recibir el subsidio es mayor para los casos de mejoramiento (4.2%) que de vivienda nueva (2.2%). Por lo tanto, aunque es obvio puesto que el diseño y el tipo de subsidio no lo contemplan, las viviendas del subsidio no contribuyen con un espacio para usos productivos, almacenamiento de maquinaria, herramientas, agroquímicos o fertilizantes, entre otros.

Lo anterior contrasta con el hecho de que cerca del 50% de los beneficiarios manifestaron contar con un patio, lote, terraza, solar o parcela que servía para cultivar, criar animales u otras actividades productivas y comerciales y que entre quienes lo tienen, más de tres cuartas partes lo utiliza. La importancia que tiene el aprovechamiento de este espacio en términos de ingresos y seguridad alimentaria puede ser enorme.

Lo anterior refleja que las viviendas rurales deben ser pensadas de forma conjunta con las actividades productivas. Las familias que están recibiendo viviendas nuevas sin ningún tipo de lugar para almacenamiento o desarrollo de actividades productivas van a ser menos productivas que las otras. Las viviendas rurales no pueden ser pensadas solamente como lugares para dormir, sino como unidades de producción familiar, algo que el programa no ha tenido en cuenta.

Se puede entonces concluir que si bien los subsidios de las viviendas en general no están siendo utilizadas para actividades comerciales o productivas puesto que no cuentan con suficiente

espacio, las familias si desearían utilizarlo ya que quienes cuentan con espacio adicional en el patio, lote, terraza, solar o parcela si lo aprovechan.

2. Articulación con otros programas

Una de las preguntas tiene que ver con si este Programa ha sido articulado con otros programas de gobierno. De acuerdo con las entrevistas realizadas durante el periodo de estudio no había ningún tipo de articulación. En primer lugar, puesto que el Programa era muy pequeño frente a los demás proyectos del Ministerio, no se le daba la importancia necesaria, y en segundo lugar, porque el Ministerio de Agricultura y el Banco Agrario no contaban con la capacidad institucional para darle importancia.

Pese a esto, al preguntarle a los beneficiarios si habían sido beneficiados por otros programas de gobierno más de la mitad manifestó si haberlo sido. En particular, el 44% manifestó pertenecer a Familias en Acción y el 14% a la Red Unidos, lo que es muy similar al cruce del 11% que se obtuvo para esta evaluación, entre los datos de beneficiarios del Banco Agrario y de la Red Unidos, teniendo en cuenta la dificultad inherente al hecho de que en algunos casos el beneficiario es otro miembro del hogar.

A partir de esta información se puede estimar que entre el 2000 y el 2011, a los actuales beneficiarios de la Red Unidos les fueron asignados $ 4.797.773.001 en subsidios del Programa VISR. Con éstos recursos se debieron haber construido 685 viviendas, de las cuáles se han entregado 445, y 177 se encuentran en ejecución. Para este grupo no se encontraron proyectos con problemas actualmente. Si bien no es posible establecer exactamente la proporción de familias de la Red Unidos que se encuentran en zonas de alto riesgo o de protección ambiental se puede estimar que es la misma del universo de beneficiarios, es decir que el 3.2% se encuentra en zona de reserva ambiental y el 36,7% tienen algún tipo de riesgo**.**

Al preguntarles si habían sido beneficiarios de programas de apoyo productivo el 12,9% manifestó haberlo sido, en particular por programas de la Alcaldía 4,8%, del SENA 3,2%, del Banco Agrario el 2,8% y de un gremio o federación de productores el 1,1%. Estas cifras son similares a las presentadas por la Contraloría (2012): “En el desarrollo de la política de vivienda rural durante el periodo 2000-2010 los proyectos productivos que son complementarios al programa VISR, solo representan el 13,46% del total de los proyectos aprobados, buscando favorecer el 11,43% de los hogares beneficiados, lo que denota que la política no es integral en sus programas”. Se puede entonces afirmar que si existe articulación con otros programas de desarrollo rural, pero no es muy importante.

Lo anterior muestra que el Programa de VISR se encuentra mucho más articulado con los programas y estrategias de superación de la pobreza extrema como la Red Unidos o Familias en Acción que con los programas mismos del Ministerio de Agricultura. Lo anterior probablemente se

debe a que el Sisbén como criterio de focalización de los beneficiarios hace que los mismos beneficiarios de VISR sean elegibles para pertenecer a Familias en Acción y a la Red Unidos. Por otro lado, la poca importancia relativa del Programa frente a otros programas del Banco hace que no se articule con éstos. No obstante, vale la pena preguntarse si no sería más efectivo desde el punto de vista de desarrollo rural que el Ministerio brindara apoyos significativos a zonas del campo que se busque consolidar.

Más allá de una articulación institucional, cuando los proyectos son efectivos hay un cambio en la percepción de la gente del Estado en general. Los entrevistados destacan que este programa genera que la población sienta que el Estado si existe y está presente. “El creer en el Estado porque la gente no cree en el Estado. La gente dice realmente el Estado si me dio la casa pero esto también crea insatisfacción en la gente”. El acierto está en que se cree en el Estado y se le considera real, presente. “Mejora el concepto hacia lo que es la obligación del Estado, o sea deja de ser como tan escéptico, como tan incrédulo a lo que… cambia el pensamiento un poco de la incredibilidad de las instituciones, de que todos están robando y que etc., etc., cambia un poco el aspecto”.

3. Efectos de la vivienda sobre la permanencia en el sector rural y la calidad de vida

Permanencia

Los entrevistados manifiestan que es un acierto el programa de vivienda en la medida que es una forma efectiva de mantener a la gente en la zona rural. “Es una de las mejores políticas, de las mejores estrategias, para yo mantener la gente en el sector rural, para yo evitar que la gente se me desplace de sectores rurales, a sectores urbanos, para que la gente tenga sus condiciones dignas, en las zonas rurales, porque el hecho de que sea campesino, no significa que no puede vivir en condiciones dignas, si un campesino tiene su vivienda y vive feliz en su sector rural, no se me va a venir para la ciudad a generarme un problema de hacinamiento”.

La percepción de los entrevistados se ve reflejada en la alta permanencia de los beneficiarios. En el trabajo de campo realizado con proyectos que datan de hace más de 10 años se pudo encontrar que el 62,1% de los encuestados fueron los mismos beneficiarios, en el 33,5% se encontró a un familiar y solamente en el 4,3% de los casos fue una persona que vivía en el hogar y que no tenía relación con el beneficiario. De lo anterior se puede deducir que en general los hogares beneficiarios con subsidio VISR si ocupan la vivienda después de la escrituración.

Calidad de vida

Al preguntar a las personas si consideran que el subsidio tuvo efectos sobre su calidad de vida, el 61,8% considera que mucho, el 29,9% considera que algo y solamente el 5,1% cree que en nada

los afectó (**Tabla 105**). Esto refleja que las personas sienten que la vivienda juega un papel fundamental en su calidad de vida y que el programa ha tenido un efecto importante en el mismo.

Tabla 105 - Impacto del subsidio sobre la calidad de vida del hogar

	Proporción	Coeficiente de variación
Mucho	61.8	6.958
Algo	29.9	11.371
Nada	5.1	21.569
NS	3.1	29.032
Total	100	

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

Si bien no es posible determinar cuáles factores han sido determinantes en este mejoramiento de la calidad de vida dado que no se cuenta con una línea de base o grupo de control, la **Tabla 106** muestra que desde la entrega de la vivienda, los hogares han sido muy poco afectados por hechos violentos aunque para muchos de estos los coeficientes de variación son muy grandes.

Tabla 106 - Hechos violentos de los que han sido víctimas los miembros del hogar desde la entrega

Hecho violento	Proporción	Coeficiente de variación
Robo o atraco	3.4	17.647
Amenazas	2.3	17.391
Asesinato	1.3	23.077
Lesiones personales	0.7	28.571
Secuestro	0.3	33.333
Extorsión	0.2	50.000

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

4. Reducción de la pobreza

Determinantes de la pobreza rural

La política de vivienda de interés social, tanto urbana como rural, ha tenido a lo largo del tiempo un trasfondo de reducción de la pobreza. Se ha considerado que el acceso a vivienda es un indicador de desarrollo de los países y hace parte de los activos de la población, adicional al ingreso. En este sentido, como parte de la evaluación del Programa VISR se hace necesario hacer una caracterización de la pobreza rural para articularla con el impacto de la provisión y acceso a la vivienda y poder analizar los resultados y también el desempeño institucional en materia de VISR.

El concepto de pobreza ha tenido una evolución conceptual pasando de la pobreza vista como la carencia de ingresos y medida con la Línea de Pobreza (LP), luego como la carencia de bienes materiales medida con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y complementado por

el Índice de Condiciones de Vida (ICV)[32] . Actualmente, siguiendo el enfoque de Amartya Sen, como un problema de privación de capacidades; es decir, un problema multidimensional y es medido con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Sin importar el indicador que se utilice, siempre se encuentra que la pobreza a nivel rural es mayor que la pobreza a nivel urbano. Adicionalmente, se encuentra que históricamente la pobreza se ha reducido en el país, pero esta reducción ha sido más marcada a nivel urbano que a nivel rural (**Tabla 107**).

Tabla 107 - Principales indicadores de pobreza a nivel urbano y rural, 1973-2008

	1973	1985	1993	1997	2000	2003	2005	2008
NBI								
Total Nacional	70,2	45	37,2	22,9	n.d.	21,7	27,8	
Urbano	58,9	32,3	26,8	16,4	n.d.	15,9	19,7	
Rural	87,9	71,8	62,5	39,9	n.d.	37,4	53,5	
ICV								
Total Nacional		60,2	70,8	73,3	75,7	77,5		
Urbano		73,3	79	82,3	83,3	83,8		
Rural		29,8	46,6	51	55	59,1		
IPM								
Total Nacional				60%	n.d.	49%	n.d.	35%
Urbano				50%	n.d.	39%	n.d.	27%
Rural				87%	n.d.	78%	n.d.	61%

Fuente: Dane, Censos de población 1973, 1985, 1993 y 2005. ENH 1997, 2000 y ECV 1997 y 2003. Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV 1997, 2003 y 2008 del DANE.

Con el Programa VISR se espera, en términos generales, el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, que al ser medido con el Índice de Calidad de Vida (ICV) *no muestra diferencias significativas en la zona rural*. De subrayar, el índice mencionado no captura mejoras en calidad de vida que sí *podrían estar siendo generadas por el subsidio de vivienda pero que el ICV no observa, como la reducción en la incertidumbre subjetiva, económica y física* (esta última crucial para la población desplazada).

Factores de riesgo

Entre los factores de riesgo de pobreza, la vivienda ha jugado un papel preponderante desde que se adoptó el concepto de la pobreza como una carencia de bienes materiales y sigue siendo muy importante desde la pobreza vista como un problema multidimensional. La ausencia de una vivienda con condiciones adecuadas es no solo un indicio de que la familia que allí habita es pobre,

[32] El ICV tiene una característica importante y es que se ha definido el mínimo constitucional del mismo como 67 sobre 100 puntos. En este sentido, la garantía de los derechos económicos y sociales de la población pasan por la provisión de una vivienda adecuada.

sino que es así mismo una de las variables que hace que la familia sea pobre, pues sus capacidades de salir de la pobreza se ven limitadas.

Esto se ve reflejado en que los principales indicadores utilizados para medir la pobreza incorporan las características de la vivienda como uno de sus componentes. La **Tabla 108** resume las dimensiones de la pobreza medida en los diferentes indicadores.

Tabla 108 - Dimensiones de los principales indicadores de pobreza

Dimensión	LP	NBI	ICV	IPM	SISBEN III
Capacidad Económica	Ingresos	Alta dependencia económica		Trabajo	
Salud			Capital social básico *	Salud	Salud
Educación		Niños en edad escolar que no asisten al colegio	Capital humano individual	- Condiciones educativas del - Condiciones de la niñez y la juventud	Educación
Vivienda		- Condiciones físicas inadecuadas - Servicios inadecuados - Hacinamiento crítico	- Capital físico individual - Capital físico colectivo	Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda	Vivienda
Otros					Vulnerabilidad

** Esta variable tiene como uno de sus indicadores el nivel de hacinamiento. Fuente: DANE, DNP y CONPES 117*

Del análisis anterior se puede concluir que la vivienda es un factor con un peso muy importante para la medición de la pobreza. Esto se ve aún mejor reflejado en el peso de los indicadores relacionados con la vivienda. Para el NBI, tres de los 5 indicadores de necesidades insatisfechas corresponden a condiciones de la vivienda. Para el ICV, las variables relacionadas con la vivienda como calidad, acceso, servicios y hacinamiento pesan en total 53,13 de los 100 puntos del indicador. Finalmente, para el IPM, el componente de servicios públicos y condiciones de la vivienda pesan 20% del indicador. Si bien con la medición de la pobreza multidimensional se ha perdido peso relativo de la vivienda en los determinantes de la pobreza, se puede afirmar que esta sigue siendo un factor determinante.

Es importante resaltar que las variables que son tenidas en cuenta dentro de la dimensión de la vivienda varían entre los diferentes indicadores, sin embargo, se puede resaltar que existen una serie de componentes que comparten los principales indicadores. La **Tabla 109** resume estas variables.

Tabla 109 - Variables vivienda en principales indicadores pobreza y déficit cualitativo de vivienda

		NBI	ICV	IPM	SISBEN III	Déficit cualitativo de vivienda
Servicios públicos	Abastecimiento de agua	X	X	X	X	X
	Eliminación de basuras*		X		X	X
	Eliminación de excretas		X	X	X	X
	Sanitario	Viviendas sin sanitario			Exclusividad del sanitario	
	Energía eléctrica					X
Materiales de la vivienda	Pisos	X	X	X	X	X
	Paredes	X	X	X	X	X
	Techos	X				
Cocina	Tipo de combustible para Cocinar		X		X	(Ausencia de cocina)
Hacinamiento	Hacinamiento	X	X	X	X	X

** Para algunos indicadores como déficit cualitativo vivienda, eliminación basuras no considerada como factor de pobreza.*

Otra de las métricas que vale la pena mencionar corresponde es la de las dimensiones y los logros que utiliza la Red Unidos para contrarrestar las trampas de la pobreza. Una de estas dimensiones es la de habitabilidad que recoge las principales variables mencionadas anteriormente y se relacionan todas las características que tiene que tener una vivienda para mejorar la calidad de vida de la población. Nueve (9) de los cuarenta y cinco (45) logros definidos por la Red están relacionados con el componente de habitabilidad e incorporan gran parte de las variables utilizadas para medir la pobreza (**Tabla 110**).

Tabla 110 - Logros de la dimensión de Habitabilidad de la Red Unidos

24. La vivienda cuenta con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües.
25. La familia dispone o transforma las basuras.
26. La vivienda cuenta con dotación de un sistema de energía convencional o alternativa.
27. La vivienda cuenta con espacios diferenciados de baño, cocina, lavadero y dormitorios.
28. En la vivienda no viven más de tres personas en cada cuarto, y los niños duermen separados de los adultos.
29. La vivienda no tiene pisos de tierra.

30. Los miembros de la familia cuentan con implementos para dormir y alimentarse.
31. La familia cuenta con acceso a un sistema de comunicaciones.
32. La vivienda posee materiales adecuados que posibilitan la seguridad en la infraestructura física y mayor bienestar para la familia en términos de salud.
33. La vivienda cuenta con iluminación, ventilación natural y privacidad.

Fuente: ANSPE

Al analizar con mayor profundidad uno de los indicadores de pobreza como el NBI se puede destacar que los avances en la lucha para reducirla a nivel rural no han sido efectivos principalmente en dos campos: la dependencia económica y la vivienda inadecuada que inclusive según los indicadores rurales aumentaron entre 1985, 1993 y 2005.

Tabla 111 - Desglose de avances en indicador de NBI a nivel rural y urbano

	Vivienda Inadecuada	S. Basicos insuficientes	Hacinamiento	Inasistencia Escolar	Dependencia Económica
TOTAL NACIONAL (%)					
1985	12,3	20,9	19,0	11,2	13,3
1993	11,6	10,5	15,4	8,0	12,8
2005	10,4	7,4	11,1	3,6	11,2
ZONA URBANA (%)					
1985	7,0	8,4	11,1	4,9	7,6
1993	7,0	7,2	12,0	4,8	8,8
2005	4,8	5,0	8,4	2,4	7,3
ZONA RURAL (%)					
1985	25,9	48,9	25,9	30,8	19,5
1993	23,7	19,2	24,4	16,4	23,3
2005	28,3	14,8	19,5	7,3	23,6

Fuente: Dane

Efecto de los subsidios VISR en la medición de pobreza multidimensional

Si bien no es posible conocer la situación de los beneficiarios de VISR en el pasado para ver la incidencia de la pobreza, si se puede proyectar como se encontrarían de no haber recibido el subsidio de VISR y tener la misma casa que tenían antes del subsidio o al momento de recibirlo. La **Tabla 112** muestra los niveles de incidencia de la pobreza calculando de acuerdo a las condiciones de la vivienda de la población antes del beneficio, al momento de recibirlo y hoy en día. Dado que las demás variables relacionadas con el cálculo de la incidencia de pobreza se mantienen iguales y

solamente varían las relacionadas con la vivienda, el efecto en el cambio de la medición de la pobreza es muy significativo.

Tabla 112 - Incidencia de pobreza multidimensional con diferentes condiciones de vivienda

Momento	Incidencia de pobreza	Coef. Var.
Antes del beneficio	55,86%	4,00
A la entrega del beneficio	42,06%	5,35
Donde vive actualmente	27,27%	7,26

Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

De un 55,86% de hogares en situación de pobreza que se tendría si estos contaran con las mismas viviendas que tenían antes del beneficio se pasaría a un 27,27% de hogares en situación de pobreza, es decir que cerca de la mitad de los hogares que serían considerados pobres dejan de serlo debido al beneficio de vivienda que les fue entregado. Esto quiere decir que el Programa VISR, por cada dos viviendas que entrega, ayuda a salir de la pobreza a un hogar. Lo anterior ha sucedido pese a que el Programa no está focalizado hacia los miembros de la Red Unidos y, por lo tanto se puede afirmar que, pese a no estar tan articulado con las demás políticas, el Programa ha tenido un muy buen desempeño en términos de reducción de la pobreza.

Este hallazgo debe leerse con cuidado para evitar la creencia de que la estrategia para la superación de la pobreza podría ser muy efectiva con la simple entrega de viviendas. Esto puede ser cierto si el hecho de contar con una vivienda tiene luego efectos sobre las demás dimensiones de la pobreza. Para esto se analiza a continuación los efectos que puede tener la exposición a los subsidios con el paso del tiempo.

5. Efecto del tiempo de exposición a los subsidios

Si la vivienda tiene un efecto sobre otras dimensiones de la pobreza multidimensional se puede esperar que los hogares que han sido beneficiados por más tiempo de los subsidios de VISR tengan indicadores diferentes que aquellos que acaban de recibir el beneficio. Por otro lado, si el haber recibido la vivienda no genera ningún efecto sobre la variable, no se espera encontrar diferencias entre los niveles de los beneficiarios que recibieron años atrás el beneficio. A continuación se identifican las variables donde si hay relación entre la vivienda y las que no.

Variables afectadas por el tiempo de exposición a los subsidios

El tiempo de exposición se calcula como el tiempo transcurrido desde el momento en el que los beneficiarios recibieron el subsidio de vivienda. El marco muestral analizado cuenta con beneficiarios que recibieron su subsidio recientemente y otros que lo recibieron años atrás, lo que permite llevar a cabo un análisis del efecto del tiempo de exposición sobre las variables más significativas del programa.

La **Gráfica 25** presenta la evolución de las variables afectadas por el tiempo de exposición y que corresponden a variables relacionadas con la dimensión de la vivienda y servicios públicos, la educación y las condiciones de la niñez, no hay ninguna variable relacionada con la salud o con el trabajo, lo que quería decir que estos factores son externos a las condiciones de la vivienda, mientras que el acceso a servicios públicos y las condiciones de la niñez si se verían afectados.

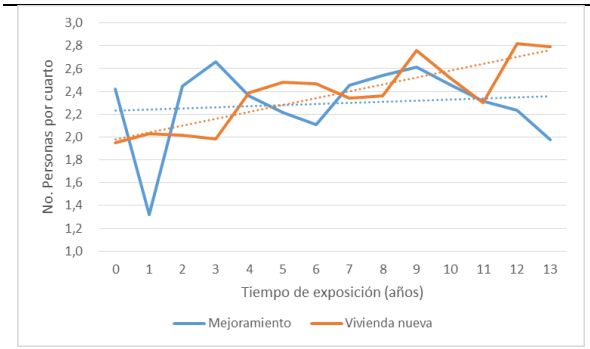
La primera gráfica muestra como el número de personas por habitación va aumentando a medida que pasa el tiempo desde que se recibe el subsidio de vivienda, aunque de forma mucho más marcada para la vivienda nueva. Esto se explica por el hecho de que al contar con más espacio, los hogares van creciendo con nuevos hijos o nietos o familiares que llegan a vivir a la casa. Lo anterior plantea un reto muy grande para el Programa, pues si bien un subsidio resuelve el problema de hacinamiento al momento de ser entregado, a medida que pasa el tiempo este parece surgir nuevamente.

Respecto a la inasistencia escolar, el rezago escolar y el trabajo infantil se puede constatar que la vivienda tiene un efecto positivo en estas variables pues a medida que pasa el tiempo desde que se recibe el subsidio hay una menor incidencia de estas carencias en los hogares. Esto se puede explicar, por un lado, como lo manifestaron los beneficiarios, porque los subsidios se ven reflejados en mayor disponibilidad de tiempo que dedican a educación y cuidado de la niñez, entre otras. Por otro lado, también se puede pensar que en la medida que los hogares cuentan con una vivienda en buenas condiciones tienden a realizar más fácilmente inversiones en capital humano, envían a los hijos al colegio en vez de ponerlos a trabajar. Los niños parecen ser especialmente beneficiados por la vivienda.

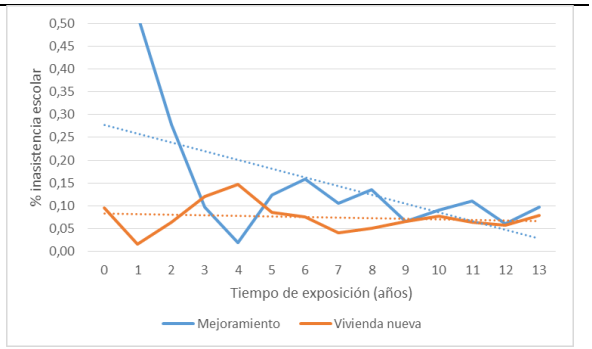
Por último, se identifica que la eliminación de excretas no cuenta con el signo esperado, en la medida que entre más pasa el tiempo desde que fue entregado el subsidio más hogares no cuentan con un sistema adecuado de eliminación de excretas. Este resultado que no es intuitivo puede estar mostrando que las primeras viviendas que fueron construidas en el marco del Programa de VISR no contaban con las características adecuadas para la eliminación de excretas, situación que ha ido mejorando con la evolución del Programa.

Gráfica 25 - Evolución de variables afectadas por el tiempo de exposición

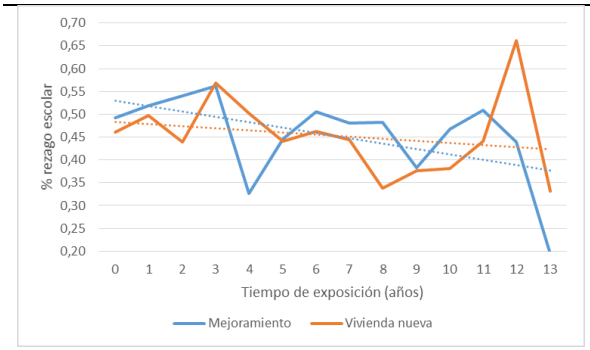
Hacinamiento – No. de personas por cuarto



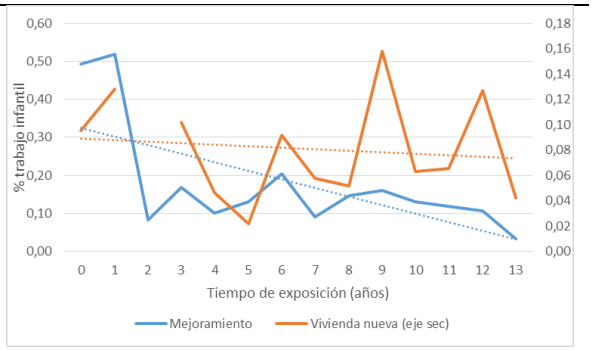
Inasistencia escolar



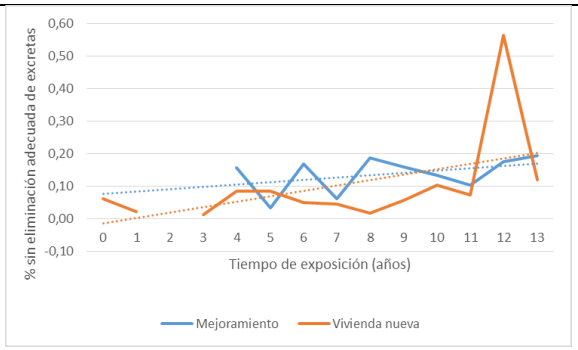
Rezago escolar



Trabajo infantil



Eliminación de excretas



Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

Variables con efectos contrarios según el tipo de subsidio

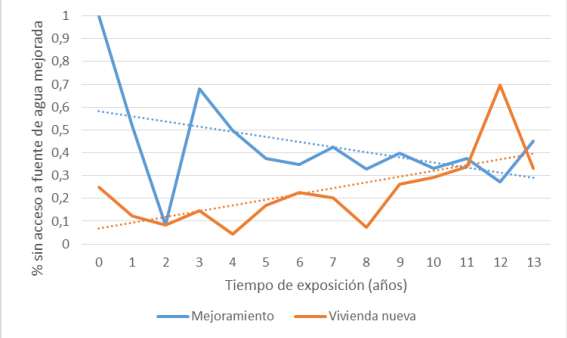
Las variables de fuente de agua mejorada y analfabetismo no tienen un comportamiento claro entre la vivienda nueva y el mejoramiento. Resalta que el signo de la estadística de los hogares que recibieron subsidio de mejoramiento es el esperado, en la medida que se reduce la privación con el tiempo de exposición, pero el contrario para los subsidios de vivienda nueva (**Gráfica 26**).

Una posible explicación es que las variables de fuente de agua mejorada y analfabetismo son más pesadas que las de rezago escolar, inasistencia escolar o eliminación de excretas. Enseñarle a leer

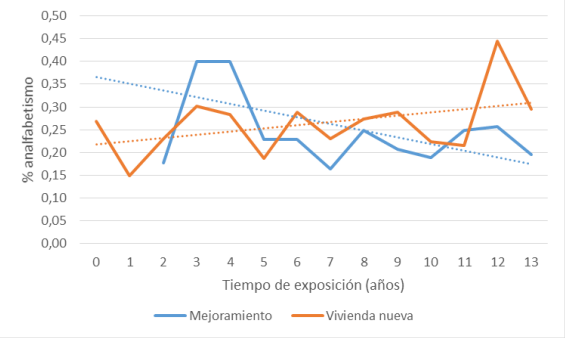
y escribir a personas que nunca lo han hecho es más difícil que terminar los años de colegio que estaban atrasados y de la misma manera, las excretas pueden ser eliminadas de forma adecuada con pequeñas inversiones, mientras que la fuente de agua mejorada si depende más de que el Estado la lleve hasta la vivienda. Se podría pensar que para la asignación de subsidios de vivienda nuevas se tienen cada vez más en cuenta que si haya una fuente de agua mejorada, en particular puesto que los baños que se instalan de cierta forma la requieren para ser aprovechados.

Gráfica 26 - Evolución de variables con efectos contrarios según el tipo de subsidio

Fuente de agua mejorada



Analfabetismo



Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

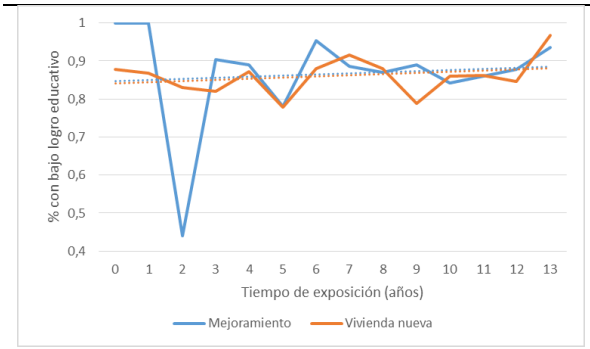
Variables no afectadas por el tiempo de exposición a los subsidios

La **Gráfica 27** muestra aquellas variables relacionadas con la pobreza que no parecen verse afectadas por el hecho de recibir un subsidio de vivienda. Por un lado, el bajo logro educativo muestra que la prioridad para las familias en términos de la educación se orienta en los niños. No obstante, el cuidado de la primera infancia no parece verse afectado, y de cualquier forma tiene unos valores muy bajos frente a las demás deficiencias.

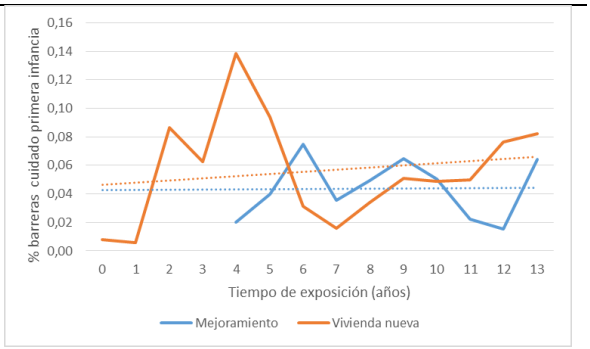
Se puede también observar que el efecto sobre la dimensión de empleo, representado por el desempleo de larga duración y el empleo informal, es nulo. Solamente se percibe una mayor parte de empleo informal en los beneficiarios de mejoramiento que recibieron sus casas en los últimos dos años, lo que es relevante, pero no tan importante como para afirmar que es significativo. Asimismo, el nivel de aseguramiento en salud se mantiene muy estable. De esta forma, las dinámicas de empleo y aseguramiento en salud parecen estar por fuera del alcance del Programa.

Gráfica 27 - Variables no afectadas por el tiempo de exposición a los subsidios

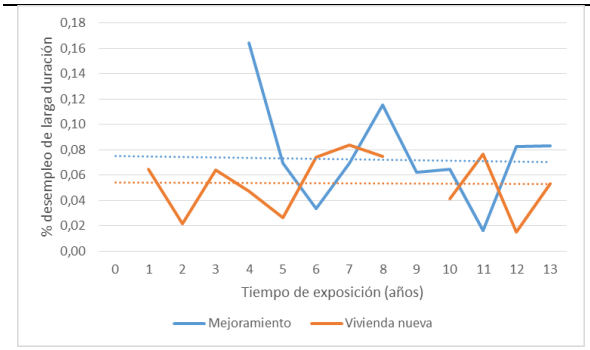
Bajo logro educativo



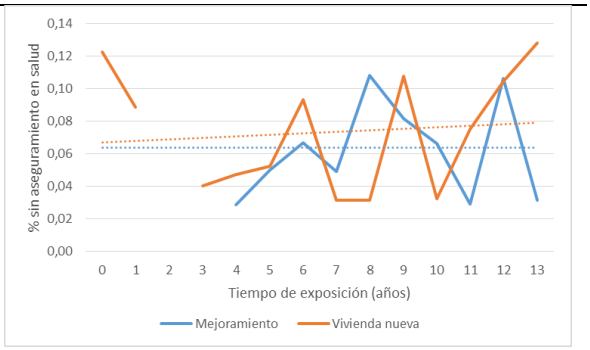
Cuidado de la primera infancia



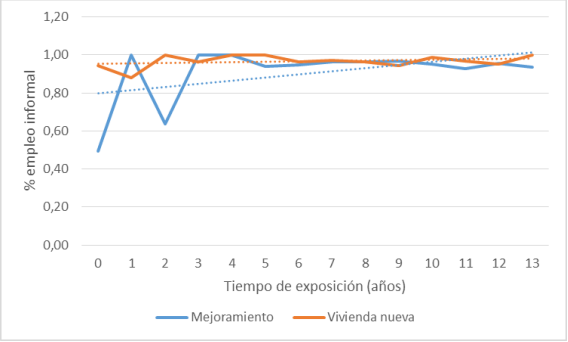
Desempleo de larga duración



Aseguramiento en salud



Empleo informal



Fuente: UT G|Exponencial – Ipsos, encuesta beneficiarios VISR 2000-2011.

V. Informe de Conclusiones y Recomendaciones

Este capítulo presenta las conclusiones de la Evaluación Institucional, las conclusiones de la Evaluación de Resultados y las recomendaciones para fortalecer el Programa VISR hacia el futuro.

A. Conclusiones de la Evaluación Institucional

1. *Objetivos del Programa VISR: del hacinamiento y el desarrollo rural a la recuperación de crisis*. La política de vivienda tiene como antecedente la disposición constitucional de garantizar vivienda digna como un derecho a todos los colombianos. Consiste en tres objetivos y dos instrumentos. Los objetivos son la reducción de los índices de hacinamiento, del déficit habitacional y la contribución al desarrollo rural. Los instrumentos son el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) operado en dos programas distintos (MADR y entidades territoriales, por una parte; y Cajas de Compensación Familiar, por la otra) y el programa de crédito para VISR, provisto a través de Finagro. El objetivo del Programa de VISR orientado por el MADR, que es el objeto de esta evaluación, ha sido facilitar el acceso a la vivienda de la población pobre. Desde 2004, el Programa priorizó su atención a la población desplazada en atención a una sentencia de la Corte Constitucional. Desde 2008 se priorizó también la población afectada por desastres, pudiendo el Gobierno utilizar el 100% de los recursos del Programa para atender a esta población. En otras palabras, en el periodo se redefinieron *de facto* los objetivos del Programa: mientras que en los primeros años el Programa VISR le apuntó con su asignación de recursos al mejoramiento de oportunidades de la población rural e indígena, al final del periodo el Programa le apuntó a recuperar población afectada por crisis sociales y ambientales.

2. *Planes de desarrollo con heterogeneidad en materia de vivienda*. Los planes nacionales y departamentales de desarrollo en el periodo estudiado, frecuentemente no diferenciaban entre VIS rural y VIS urbana, diluyendo en esos casos la política rural dentro de los atributos de la política urbana. Los planes departamentales, cuando incluían objetivos de vivienda rural, especificaban objetivos que le agregaban pertinencia a la política en sus jurisdicciones: por ejemplo, en la región Caribe se encontró un énfasis en desplazados y desastres; en Antioquia el énfasis era la reducción del déficit de vivienda; en la Orinoquía el énfasis era la mejora de la vivienda para la protección de la salud de los habitantes; en la Amazonía, el énfasis era el desarrollo productivo; en el suroccidente la preocupación era la atención de comunidades indígenas y afrocolombianas.

3. *Un programa social joven que corrige fallas de mercado*. Aunque desde 1991 se crearon subsidios a la demanda para la construcción de VIS, el Programa VISR, propiamente, fue creado en el año 2000, uno de los programas sociales más jóvenes del país. Hasta el año 2012 movilizó recursos estatales por $813 mil millones de pesos, que beneficiaron a más de 130 mil

familias con soluciones de vivienda nueva o mejorada, en 821 municipios. Tiene como antecedente la reorientación del subsidio de oferta a demanda hecha en los años noventa, motivada por la convicción de que el mercado puede ser más eficiente en la provisión de bienes y servicios, comparado con el Estado. Este modelo, sin embargo, mostró en el periodo estudiado que no opera en la zona rural, pues con el subsidio a la demanda los beneficiarios no pueden salir a comprar VIS en un mercado que no la ofrece. Como respuesta a esta falla de mercado, el Estado organizó un esquema institucional para la provisión de vivienda rural, que a pesar de tener altos costos de coordinación, inestabilidad institucional y escala limitada, ha logrado que el SFVISR se traduzca en viviendas entregadas para la población elegible.

4. *Un programa con enfoque territorial*. Desde sus inicios y hasta la fecha, el enfoque bajo el cual se ha gobernado el Programa ha sido territorial en vez de sectorial: (i) el MADR ha estado en cabeza del Programa. (ii) Los lineamientos para el Programa provinieron de la Comisión Intersectorial de VISR, donde participan numerosas entidades con diversos objetivos misionales, en línea con el enfoque territorial. (iii) El rol del Ministerio responsable de la vivienda fue marginal. (iv) El Consejo Superior de Vivienda, que debería dictar los lineamientos de política para el Programa, no cumplió ese rol en el periodo.

5. *El Banco ha mostrado capacidades para liderar la ejecución del Programa.* El Ministerio ha tenido una participación muy global en el Programa, delegando en el BAC la ejecución del Programa, y en la práctica la dirección del mismo. El Banco Agrario cuenta con alta credibilidad y presencia territorial en la zona rural, a juicio de los entrevistados y encuestados, lo que le otorga un importante margen de maniobra. En todo caso, el Banco ha puesto mucha atención a la definición de normas y estándares, y al seguimiento, de los procesos que éste controla y que son de su especialidad, como los desembolsos, mientras que los procesos de ejecución del Programa, que son tercerizados con otras entidades, y que no son propios de las actividades de un banco, tienen muy escasa regulación y seguimiento. Los usuarios, que deberían tener un rol central en cualquier programa social, son marginales en el proceso total. Como resultado, la apreciación cualitativa de la consultoría es que ninguna entidad es doliente de la cadena de valor del Programa en su integridad.

6. *Un diseño institucional inestable*. El análisis de cambios normativos en el período analizado permite marcar cinco períodos, delimitados por modificaciones sustanciales en el diseño institucional y en las reglas de operación del Programa. El primer período corresponde al 2000 – 2003 caracterizado por el diseño y puesta en marcha del primer marco normativo de operación. Un segundo período (2003 – 2005), caracterizado por una mayor claridad en las reglas del juego, por haber alcanzado la mayor cobertura anual del periodo estudiado, y por haber registrado el menor número de proyectos en problemas en la década. Un tercer período (2005 – 2008) donde se priorizó a los desplazados, se debilitó la coordinación interinstitucional, se redujo la participación de agentes privados, se concentró la operación del programa en las alcaldías, se debilitó el seguimiento, y aumentó sustantivamente el número

de proyectos en problemas, principalmente relacionados con el uso de recursos públicos. El cuarto período (año 2009), donde el Gobierno Nacional frenó de manera drástica la asignación de recursos al Programa para enfrentar los problemas que se acumularon en los años precedentes. El quinto período (2010- 2012), período marcado por la ola invernal, donde desaparece de facto la modalidad de mejoramiento para atender la emergencia con viviendas nuevas, y se adopta un diseño institucional que logra proteger los recursos públicos.

7. *Una institucionalidad del sector vivienda por construir*. Para poner en marcha el Programa y ante la insuficiente institucionalidad rural, el Programa cuenta con un variado grupo de "entidades oferentes", con objetivos misionales distintos y diseños organizacionales diferentes. En otros sectores, como el de la salud o servicios públicos, los programas son desarrollados por entidades con objetivos misionales especializados, como por ejemplo las secretarías municipales de salud o a las empresas municipales de servicios públicos, las cuales cuentan con un diseño organizacional, procesos y procedimientos semejantes entre sí. Este no es el perfil institucional del Programa VISR: el Programa enfrenta los costos de coordinar organizaciones heterogéneas, con roles misionales diversos, donde la vivienda es un objetivo en una lista de varios objetivos, que tienen procedimientos diferentes. Son organizaciones, además, cuya relación con el Programa está limitada al periodo cubierto por el proyecto respectivo, por oposición a una relación permanente con la vivienda rural. Un ejemplo de los problemas que genera este diseño institucional es la variabilidad en los procesos de postulación al SFVISR: según los resultados de este estudio, ningún documento fue universalmente provisto por los beneficiarios en el proceso de postulación; el formulario de postulación al subsidio sólo fue entregado por dos (2) de cada cinco (5) hogares postulantes, hoy beneficiarios.

8. *Efectos del diseño institucional actual en el corto y largo plazo*. Las entidades privadas participantes en este diseño institucional, como gremios y cajas de compensación, resuelven el problema de insuficiencia de instituciones rurales en el corto plazo, pero pueden acentuar la falta de institucionalidad rural en el largo plazo, uno de los problemas estructurales de la zona rural, si no se define como prioridad el desarrollo institucional de vivienda rural. Una segunda inquietud sobre este tipo de entidades radica en su escasa cobertura en la zona, que conlleva dificultades para alcanzar a la población más pobre. Lo cierto es que, pese a limitaciones como las anotadas, el rol de los actores privados es bien recibido porque tienen incentivos para cuidar su reputación con sus afiliados, y cuentan con positivas capacidades gerenciales. En el caso particular de las gerencias integrales también hay consenso en los entrevistados sobre su contribución al uso transparente y eficaz de los recursos públicos.

9. *El gasto en VISR fue del 15% y no del 20% del total VIS, como lo ordena la Ley.* En el periodo 2000-2012 el Programa adjudicó subsidios por un total de $813 mil millones cuando conforme a la Ley se debió asignar $1 billón. Dicho de otro modo, en el periodo, los subsidios adjudicados para vivienda rural debían ser equivalentes, por Ley, al 20% del total de subsidios

VIS en el país. En la práctica, en el periodo, los subsidios adjudicados equivalen al 15% de ese monto quedando pendientes de adjudicar $261 mil millones, con los cuales pudieron haberse construido aproximadamente 22 mil viviendas nuevas. El Gobierno habría frenado el gasto en 2009 para enfrentar el aumento de los proyectos en problemas. De anotar, aunque el déficit de vivienda rural es equivalente al 42% del total de déficit de vivienda en el país, la Ley dispone para VISR tan solo el 20% de los recursos de VIS.

10. *El Programa VISR fue utilizado como un seguro frente a desastres.* Con el Decreto 4830 de 2008, el rubro de desastres consumió progresivamente una alta proporción de la financiación disponible y desapareció de facto la financiación de proyectos para desarrollo rural. El Programa fue tratado como si fuera el fondo de aseguramiento de viviendas frente emergencias, tarea que corresponde al Fondo Nacional de Calamidades de acuerdo al diseño institucional del país. Esta disposición volvió inoperante la separación presupuestal entre bolsas, regulada en las normas. La consecuente distribución de recursos también tuvo efectos territoriales: los recursos asignados al Departamento de Bolívar fueron tres veces los que le correspondían en el periodo y los del Departamento de Sucre fueron dos veces los que le correspondían en el periodo, departamentos que fueron severamente afectados por las inundaciones de La Mojana y áreas circunvecinas en la segunda mitad del periodo de análisis, y dónde también se concentraron una alta proporción de los proyectos con problemas de manejo de recursos públicos.

11. *El valor del subsidio creció en términos reales*. Para el caso de vivienda nueva, el valor del subsidio prácticamente se duplicó en el periodo estudiado, mientras que el de mejoramiento de vivienda se incrementó en una tercera parte. En promedio, los proyectos de mejoramiento solo cuestan un 22% menos que los de vivienda nueva. Algunos proyectos de mejoramiento tuvieron incluso un costo mayor que los proyectos de vivienda nueva. Los proyectos de vivienda nueva no presentan economías de escala mientras que los de mejoramiento sí lo hacen. En los últimos años, el Programa se concentró en la construcción de vivienda nueva.

12. *El apalancamiento de recursos del Programa VISR ha sido importante*. En el periodo de análisis, las contrapartidas promediaban más del 30%, y alcanzaban incluso en algunos casos más del 40% del total del proyecto. Hasta el año 2004 tuvieron una tendencia creciente, pero en el año 2005 las contrapartidas cayeron, hasta que desde 2011 se estructuraron proyectos sin ningún tipo de contrapartida. Las fuentes de financiación incluyeron aportes de las entidades oferentes y de los beneficiarios. Los aportes de los beneficiarios se materializaron en alimentos, dinero y hospedaje a los maestros y trabajadores de la construcción. Proyectos con alta contrapartida permiten aumentar la cobertura del Programa, pero al costo de favorecer las regiones con mayor capacidad de aportar recursos financieros, en detrimento de otras, generalmente más débiles en recursos y capacidades, donde habría poblaciones más pobres.

13. *Insuficiente conocimiento sobre los costos del Programa*. La estructura de costos tiene un alto grado de imprevisibilidad por los siguientes factores: (i) la dispersión geográfica de las viviendas; (ii) el transporte de materiales no presupuestado en la formulación del proyecto y agravado por precarias condiciones de acceso a las viviendas; (iii) el almacenamiento de materiales no presupuestado en la formulación del proyecto; (iv) temporadas de lluvias que encarecen el transporte y dificultan la construcción de viviendas en los plazos previstos; (v) la no disponibilidad de mano de obra calificada, siendo necesario el desplazamiento y estadía de mano de obra de otras regiones; (vi) la insuficiencia de mano de obra no calificada para la construcción o instalación de la solución, cuando los beneficiarios son adultos mayores, mujeres, niños o personas que trabajan; (vii) los desfases de precios ocasionados por demoras en la asignación de los recursos, incumplimiento de requisitos o retrasos en los desembolsos. Además de la dificultad en costear apropiadamente el Programa por los factores anotados, el costo real de administración no está disponible ya que el Programa no cuenta con un centro de costos en el Banco Agrario. Los costos de interventoría crecen cuando los proyectos superan los plazos máximos de ejecución. Al no incorporar estos riesgos en los presupuestos realizados para la formulación de proyectos, éstos corren el riesgo de no alcanzar el cierre financiero, afectando la calidad de las soluciones, o su cobertura.

14. *Vulnerabilidad de los beneficiarios e influencia política, factores claves para la elección de proyectos*. Los criterios de selección de proyectos en el periodo de análisis privilegiaron en los primeros años las variables financieras de los proyectos, las cuales gradualmente perdieron peso en la calificación, para privilegiar progresivamente las variables de vulnerabilidad de los beneficiarios. A esto contribuyó que a la población afectada por desplazamiento forzado y por desastres se les dio entrada preferente. Además de los criterios formales de calificación de los proyectos, la evaluación identificó también criterios informales con incidencia en el proceso, provenientes del apoyo político que habrían tenido algunos proyectos para que fueran tenidos en cuenta en el proceso de calificación.

15. *Tiempos largos para la postulación, cortos para la construcción*. En la modalidad de mejoramiento, en promedio transcurrieron dos años desde el momento en que los beneficiarios entregaron los documentos de postulación hasta que finalizó la obra de mejoramiento. De los dos años del proceso promedio completo, las obras tardaron apenas cuatro (4) meses. En la modalidad de vivienda nueva, en promedio transcurrieron 2.5 años desde el momento en que se entregaron los documentos de postulación hasta que los beneficiarios se mudaron a la casa. En esa modalidad, las obras tardaron apenas 5 meses en el proceso promedio.

16. *Perfil de los proyectos en problemas por manejo inadecuado de recursos públicos*. A enero de 2013, 382 proyectos asignados en el periodo 2000-2012, equivalentes a $101 mil millones (12% del total de recursos asignados), se encontraban en problemas, que afectaban a 16.775 hogares y ponían en riesgo el adecuado uso de los recursos públicos. El 73% de los problemas

se refería a procesos de demanda penal, seguido por proyectos siniestrados (17%) y proyectos en demanda ejecutiva (10%). El 98% de estos problemas se concentró en el periodo 2004-2008: los problemas de ejecución de recursos alcanzaron su máximo en 2007-2008 cuando el 43% del total de recursos asignados, terminó en problemas. A partir de 2009 los problemas desaparecen.

17. *Perfil de los proyectos en problemas por problemas de gestión.* A enero de 2013, 138 proyectos asignados en el periodo 2000-2011, equivalentes a $55 mil millones (8% del total de recursos asignados), se encontraban en problemas relacionados con el trámite del primer desembolso que afectaban a 5.805 hogares. El 55.1% de los problemas se refería a proyectos en revisión y ajustes técnicos, seguido por proyectos en declaratoria de incumplimiento ejecutoriada (o no que no cumplen requisitos) (25.2%) y proyectos en proceso de declaratoria de incumplimiento (18.9%). Para el caso de 2012, la base de datos de proyectos del Banco Agrario clasifica proyectos por un total de $98 mil millones de pesos en la categoría de "revisión y ajustes técnicos". Dada la manera en que está construida esta categoría sobre el estado de los proyectos, no es posible identificar cuáles recursos están en problemas y cuáles se encuentran dentro de los plazos normales de gestión.

18. *Sistema de seguimiento en construcción.* El seguimiento a la política de VISR fue responsabilidad del ahora MVCT hasta 2005, año a partir del cual ésta función se suprimió en las normas del Programa. El seguimiento, en cabeza del Banco Agrario, se realiza a indicadores de proceso (no de producto o resultados), y sólo a aquellos que el banco controla; esto se explicaría porque las entidades que hacen seguimiento a indicadores sobre los cuales no tienen control, se exponen a sanciones disciplinarias cuando los órganos de control consideran que el mal comportamiento de un indicador es imputable al administrador del Programa. La confiabilidad de las bases de datos con las cuales se realiza seguimiento habría mejorado a partir de 2009; no obstante, aún persisten brechas entre la información en tiempo real que recogen las Áreas Técnicas y Jurídica de la Gerencia de Vivienda. Los productos obtenidos en materia de seguimiento con recursos del crédito BID, relacionados con el fortalecimiento del sistema de seguimiento del Programa, no se habrían implementado. El balance en materia de seguimiento es que no existe un sistema de seguimiento integral del Programa ni con la profundidad que se requiere.

19. *Interventorías, con restricciones importantes para cumplir bien su tarea*. En el periodo de análisis se realizó un cambio de modelo de interventoría cada dos años y medio, en promedio. El perfil de los interventores, que corresponde a arquitectos e ingenieros, es pertinente para la interventoría de obra pero no necesariamente para la interventoría en aspectos administrativos, económicos y financieros, exigidos por la norma. En el periodo se aplicaron dos modalidades de contratación de los interventores: una a término indefinido, no vinculado a la terminación de los proyectos; y otra vinculada a cada proyecto. En la primera modalidad, se generan incentivos perversos, para que los interventores no monitoreen los tiempos de las

obras adecuadamente, en tanto la prolongación de las mismas se traduce en mayores ingresos para ellos como interventores. En la segunda modalidad, los interventores quedan expuestos a asumir el riesgo de aumento de costos por prolongaciones en el tiempo de las obras, por la falta de información sobre las condiciones de acceso a las viviendas, y por condiciones climáticas variables. Dada esta distribución del riesgo, los interventores, tanto personas naturales como personas jurídicas, tienen incentivos a reducir el número de visitas de interventoría o a seleccionar las menos costosas. Entre el 30% y el 50% de las soluciones de VISR no han sido visitadas por interventores. Las difíciles condiciones del trabajo hacen además que los interventores tengan una alta rotación. Finalmente, ningún modelo de interventoría dispone de un lineamiento estandarizado para esta tarea.

20. *Innovaciones en diseño institucional*. La experiencia particular de Viva Antioquia, que es una empresa industrial y comercial del Estado del departamento creada en 2001, es una alternativa de diseño institucional promisoria por las siguientes razones: primero, acompaña los proyectos de vivienda en toda la cadena de valor; segundo, es una institución permanente en el tiempo, cuya labor no comienza y termina con un proyecto, y que por lo tanto puede acumular aprendizajes sobre la forma de hacer las cosas; tercero, por movilizar los recursos humanos, técnicos y financieros alrededor de un mismo objetivo, ganando en eficiencia; cuarto, canaliza recursos y aporta contrapartidas.

B. Conclusiones de la Evaluación de Resultados

1. *Los beneficiarios residen mayoritariamente en regiones pobres, y mejoraron sus condiciones de vida gracias al Programa*. Los proyectos de VIS rural se orientaron hacia departamentos y municipios con prevalencia de pobreza y con déficits de vivienda. La mayoría de los hogares beneficiarios corresponde a población rural en situación de pobreza. Uno de cada nueve se reconoce como indígena y la misma cantidad como afro-descendiente. Sus características pueden verse de dos maneras. Por una parte el 85,9% manifiesta pertenecer al nivel 1 y 2 del Sisbén: si su ubicación en este nivel fue definido *antes* de que el hogar fuera beneficiario del Programa, la condición de pobreza allí medida estaría sobrevalorada, pues no tendría en cuenta las mejoras en condiciones de vida generadas por el Programa. Por otra parte, cuando las características de los beneficiarios se observan a través del Índice de Pobreza Multidimensional el perfil socioeconómico es opuesto: solamente el 27,3% de los hogares tenían 5 o más deficiencias en los indicadores del IPM. Bajo esta medida, los desplazados y afectados por desastres naturales tienen una mayor incidencia de pobreza. La proporción de beneficiarios con cinco o más deficiencias es muy baja si se tiene en cuenta que a nivel nacional en el año 2005 el 49,6% de los hogares eran pobres multidimensionalmente, y la proporción aumentaba a 80,7% para la zona rural. De estas cifras se colige que en la actualidad una parte importante de la población beneficiaria no es pobre, ya sea porque no lo fue al momento de recibir el beneficio o porque al recibir el beneficio logró superar su situación de pobreza.

Objetivo 1: Reducción del déficit de vivienda

2. En cuanto al objetivo del Programa de reducir el déficit de vivienda, según los censos de población 1993 y 2005 del DANE, el déficit de vivienda rural aumentó en este periodo en términos absolutos. Desafortunadamente no se puede confirmar si esta tendencia se mantiene desde el año 2005, dado que no se cuenta con información más reciente sobre déficit de vivienda (Los reportes sobre la Encuesta de Condiciones de Vida no reportan la evolución de este indicador). Pese a esto, al comparar la magnitud del déficit de vivienda rural con las soluciones entregadas por el programa de VISR se concluye que éste es insignificante frente a la magnitud del problema. 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. A este ritmo, y asumiendo que todos los proyectos fueran exitosos, le tomaría al Programa más de 143 años para suplir el déficit de vivienda rural del país, sin tener en cuenta el efecto del crecimiento poblacional, la migración ni otros factores sociodemográficos.

Objetivo 2: Reducción del hacinamiento crítico y mejora de calidad de la vivienda

3. *Beneficiarios, satisfechos con la casa como un todo, pero no con las características de la casa observadas individualmente.* Los beneficiarios califican su satisfacción con la vivienda con un promedio de 3.2 (equivalente a "ni satisfecho ni insatisfecho"). Las características mejor calificadas son la armonía de la vivienda con las costumbres y el entorno del beneficiario, y la "casa en general", cada una de las cuales fue calificada con 3.6 ("algo satisfecho"). Las características con *menores* calificaciones de satisfacción son el espacio de almacenamiento para insumos de producción, los terminados de la casa, el tamaño de la cocina y el número de cuartos para dormir, todas las cuales fueron calificadas con 3.0. Estas calificaciones dan cuenta de los retos que enfrenta el Programa en el cumplimiento de los objetivos de contribuir al desarrollo rural y reducir el hacinamiento.

4. *Programa VISR aumenta el promedio de habitaciones por vivienda, pero la escasez de dormitorios persiste*. Desde antes de recibir la vivienda nueva o mejorada hasta el 2013, el promedio de habitaciones por hogar creció un promedio de media habitación adicional. Sin embargo, al comparar el porcentaje promedio del total de habitaciones de la vivienda con el promedio de habitaciones utilizadas como dormitorios se aprecia una diferencia de algo menos de media habitación, lo que sugiere que la sala/comedor se emplea también como dormitorio en las noches. La escasez de dormitorios repercute sobre la privacidad: en línea de base y al momento de la entrega de la vivienda nueva o mejorada, la diferencia entre el total de dormitorios promedio y los dormitorios que comparten adultos y niños era de apenas media habitación.

5. *El Programa VISR redujo en 7.3 puntos porcentuales el hacinamiento crítico, dentro del universo de los beneficiarios*. En línea de base, a nivel nacional el 41% de los beneficiarios registraba hacinamiento crítico. Una vez recibieron la vivienda nueva o mejorada esta cifra se redujo al 33.7%. La reducción se registró en todas las regiones del país y continuó con posterioridad a la entrega del beneficio. El tamaño del cambio en esta segunda etapa se duplicó, pasando de 7.3 a 16 puntos porcentuales. Los desplazados y afectados por desastres presentan el mayor nivel de hacinamiento crítico actual entre los beneficiarios del Programa (25% y 20% respectivamente, versus 18%). En cuanto al déficit de vivienda, en línea de base el 20% de los beneficiarios vivía en cuartos, puentes, cuevas, carpas vagones, o embarcaciones. Esta proporción cayó al momento de la entrega a 6%.

6. *Las paredes de bahareque, madera burda y tapia pisada se han reemplazado con bloque y ladrillo*. El material de las paredes fue reemplazado mayoritariamente por bloque y ladrillo: en línea de base pesaba el 24%, y casi se triplica al momento de la entrega (69%), alcanzando el 84% al momento de la encuesta. Los hogares siguieron reemplazando el material de las paredes una vez recibieron la vivienda nueva o mejorada.

7. *Los pisos de tierra y arena se han reemplazado por cemento y gravilla, mejorando condiciones de salubridad de hogares beneficiarios.* El Programa permitió reducir el porcentaje de viviendas con piso de tierra y arena en 15 puntos porcentuales. Mientras que en línea de base solo uno de cada cuatro hogares vivía en casas con pisos de cemento o gravilla, esta cifra creció al 65% en la entrega y al 73% en 2013. En las mediciones de pobreza el piso de tierra es una *proxy* de bajas condiciones de calidad de vida, por su contribución a problemas de higiene y consecuente salubridad de los habitantes de la vivienda respectiva.

8. *Los techos de la vivienda requirieron menos mejoramientos que las paredes y los pisos.* En línea de base, los techos de las viviendas de los beneficiarios eran de mejor calidad, en términos relativos, frente a los materiales de pisos y paredes: dos de cada tres beneficiarios vivían en casas con techos de tejas de barro, zinc, o asbesto-cemento, con o sin cielo raso. Dado que el nivel de calidad en línea de base era más alto que en los otros materiales, el tamaño del efecto del Programa fue positivo, pero menor, en materia de techos.

9. *Proporción de hogares con sistema de desagües de aguas negras y ubicación del sanitario dentro de la casa se incrementó 20 puntos por efecto del Programa.* La conexión del servicio sanitario a un pozo séptico que predominaba en línea de base con el 38% creció veinte puntos porcentuales en la entrega (58.5%) y siete puntos adicionales al 2013. De manera similar, como efecto del Programa la proporción de sanitarios al exterior de la casa pasó de 77% a 57%. No obstante, en algunos casos los hogares prefieren conservar el baño afuera para ganar espacio al interior de la vivienda.

10. *Ríos y quebradas como fuente principal de agua de los beneficiarios fueron reemplazados por acueductos, pero aún hay viviendas que no cuentan con electricidad y acueducto a pesar de que las veredas tienen cobertura de estos servicios.* La participación de ríos y quebradas cayó entre t2 y t0 en 8 puntos porcentuales, mientras que los acueductos aumentaron su participación en 23 puntos porcentuales. La diferencia entre t2 y t1 es el doble de la diferencia entre t1 y t0. Por otro lado, la energía eléctrica cobija al 90% de los beneficiarios (vs 99% de cobertura en sus veredas) y el acueducto, al 67% de los beneficiarios (vs el 96% de cobertura en sus veredas). Estos datos muestran que todavía se requiere trabajar en la conectividad de las viviendas a las redes de los municipios. Sugieren también que se trata de viviendas ubicadas en sectores alejados de las redes existentes.

11. *Programa VISR afecta positivamente las condiciones de salud de los beneficiarios.* El Programa ha contribuido a disminuir los riesgos de salud de los beneficiarios mediante la construcción o mejoramiento de cocinas como espacios independientes en las viviendas, la instalación de equipos con acceso a fuentes de energía alternativas a la biomasa, y el reemplazo de pisos de tierra y arena por cemento. En el primer caso, al disponer de un cuarto usado solo para cocinar, el proceso diario de manipulación y preparación de alimentos está menormente expuesto a contaminantes provenientes del entorno, reduciendo los riesgos a las condiciones de salud de los beneficiarios. Por otra parte, la sustitución de leña, madera o carbón como fuente principal de energía para cocinar por el gas propano reduce la exposición a emisiones dañinas provenientes de la combustión de combustibles de biomasa como madera, carbón y deshechos de estiércol. Riesgos que aumentan la probabilidad de ocurrencia de neumonía, infecciones respiratorias y cáncer de pulmón entre otros. Por último, los pisos provistos por el Programa VISR interrumpen el contagio con enfermedades parasitarias, proveyendo una manera directa de protección de la salud de los beneficiarios del Programa. A pesar de estos resultados, algunas viviendas hoy en día presentan plagas que aumentan el riesgo epidemiológico.

12. *El Programa promueve hábitos saludables.* Los datos sugieren la adopción potencial de hábitos saludables en las áreas donde el Programa intervino, en particular en materia de manipulación de alimentos y de fuente de energía empleada para su preparación. No se observaron cambios de hábitos en áreas donde el Programa *no* intervino, como los métodos de eliminación de basuras y los usos y costumbres sobre agua para beber.

13. *Mala calidad de la construcción de algunas viviendas del Programa se traduce en goteras, humedad y pisos desnivelados.* Una tercera parte de las viviendas del programa presenta goteras y una cuarta parte, filtraciones de agua, grietas y humedad. El problema más común que acusan es que las casas se inundan. Además, los pisos se encuentran desnivelados, cuarteados o fracturados en una quinta parte de los casos. Se trata de factores atribuibles a la calidad de la construcción o al mantenimiento de las viviendas. En todo caso, en el 5% de los

casos los entrevistados hablan de inestabilidad de los terrenos, que de comprobarse significarían que se realizaron inversiones sin la verificación previa de la calidad de los suelos.

14. *El tamaño de la vivienda: reto del Programa para garantizar una vivienda digna.* Los resultados del Programa VISR muestran mejoras en varios atributos de una vivienda digna, a saber la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales y facilidades, la habitabilidad y la asequibilidad. Respecto a la adecuación con la cultura, si bien la armonía de la casa con las costumbres y el entorno son las dos categorías que mayor calificación promedio de satisfacción reportan, en el trabajo de campo cualitativo se encontró que un diseño que tenga en cuenta consideraciones climáticas implicaría una ganancia. Aunque el tamaño de la casa no una de las dimensiones de una vivienda digna para las Naciones Unidas, el trabajo de campo cualitativo sugiere que el tamaño de la vivienda merece ser estudiado. Para el caso específico de la vivienda nueva, las soluciones construidas en el periodo tienen un área promedio de treinta y cinco (35) metros cuadrados, tamaño que se mantuvo estable durante la década estudiada, aunque aumentó, en promedio, tres (3) metros cuadrados el último año.

15. *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. Las mejoras reportadas, en su orden, se concentraron en los pisos, las paredes, la ampliación de los espacios, las cocinas, los techos, los baños y las instalaciones eléctricas. Al preguntar a los beneficiarios cuáles son reformas urgentes que requiere su vivienda luego de haber sido construida o mejorada, la mitad coincide con la necesidad de otro dormitorio (45%) y con el mejoramiento de la cocina (40%). Estas cifras coinciden con las bajas calificaciones que recibieron el número de cuartos y el tamaño de la cocina en las medidas de satisfacción.

Objetivo 3: Desarrollo rural

16. *El Programa genera ahorros a los hogares*. Aunque solamente a un grupo limitado de beneficiarios, el Programa les genera ahorros cuando éstos dejan de pagar arriendo. El efecto se manifiesta en las dos modalidades del subsidio. El hecho de que se observen ahorros incluso en los beneficiarios de subsidios de mejoramiento significa que, en algunos casos, la familia, o miembros de la familia, estaban viviendo en otra casa, y que el subsidio los habría motivado a mudarse, lo que aplica particularmente para los desplazados o afectados por desastres naturales. El valor de este efecto equivale a $130.000 de ahorro mensual.

17. *El programa genera ahorros de tiempo a los hogares*. Un efecto imprevisto del programa es su contribución a una mayor disponibilidad de tiempo de los beneficiarios. Si bien la encuesta no permite identificar qué factores son los que les generan mayor ahorro de esta naturaleza, este el tiempo es un factor importante pues le permite a los beneficiarios dedicarse a otras actividades, por ejemplo la acumulación de capital humano (educación) o el ejercicio de actividades productivas. Es un hallazgo muy importante que también explica, en parte, que los

indicadores de pobreza multidimensional de los beneficiarios sean mejores que para el resto de la población rural.

18. *La vivienda es un activo que se valoriza*. Los beneficiarios de subsidios de mejoramiento consideran que la vivienda se valorizó mucho más que los que recibieron subsidios de vivienda nueva: los primeros creen que su vivienda mejorada vale en promedio $12.853.836 frente a $9.905.917 estimada por los beneficiarios de vivienda nueva. Esta diferencia, de más de tres millones de pesos no se explica por el valor inicial que le asignaban al subsidio, sino por el efecto del subsidio.

19. *El Programa está más articulado con programas de reducción de pobreza y no de desarrollo rural*. El 44% de los beneficiarios pertenece a Familias en Acción, y el 14% a la Red Unidos. Entre el 2000 y el 2011 a los actuales beneficiarios de la Red Unidos les fueron asignados $4.797.773.001 en subsidios del Programa de VISR. Con estos, se debieron haber construido 685 viviendas de las cuáles se han entregado 445 a estas familias, 177 se encuentran en ejecución y para este grupo no se encontraron proyectos con problemas actualmente. El Programa de VISR se encuentra mucho más articulado con los programas y estrategias de superación de la pobreza extrema como la Red Unidos o Familias en Acción que con los programas mismos del Ministerio de Agricultura.

20. *La vivienda, un importante reductor de la pobreza rural*. El efecto de la vivienda en el IPM es cuantioso: de un 55,9% de hogares en situación de pobreza que se tendría si éstos contaran con las mismas viviendas que tenían antes del beneficio, se pasa a un 27,3% de hogares en situación de pobreza, es decir que cerca de la mitad de los hogares que serían considerados pobres dejan de serlo debido al beneficio de vivienda que les fue entregado. Esto quiere decir que el programa de VISR por cada dos viviendas que entrega ayuda a salir de la pobreza a un hogar. Este es un programa de redistribución de activos y no de ingresos, muy poderoso, de cuyos resultados se colige que la solución de la vivienda digna está ligada de manera importante al desarrollo rural.

C. Recomendaciones

1. *Darle continuidad al Programa VISR*. El Programa VIS Rural debe continuar y ser fortalecido en la dirección en la que vienen siendo ajustado actualmente. Fortalecer el Programa 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. Es de resaltar que a pesar de los numerosos problemas institucionales registrados en la década el Programa muestre resultados deseables en mejoramiento de la

calidad de la vivienda y en reducción de pobreza, lo que sugiere que con mejores instituciones y procesos, y mayores recursos, la efectividad del Programa puede aumentar.

Vivienda rural digna, componente clave del desarrollo rural

2. *Formalizar la vivienda digna como componente clave de las políticas de desarrollo rural*. Los resultados de esta evaluación proveen al menos tres tipos de evidencia para justificar que la vivienda rural digna forme parte de las prioridades de desarrollo rural. Primero, genera resultados importantes en la reducción de la pobreza rural, evidenciados en este documento. Segundo, provee incentivos en los beneficiarios para invertir en mejoras de la vivienda. Tercero, los factores uno y dos tienen el potencial de favorecer la permanencia de la población rural en sus tierras. Esta recomendación puede adoptarse en el documento Conpes que prepara sobre el sector rural la Dirección de Desarrollo Rural del DNP, y en el Plan Nacional de Desarrollo de la siguiente administración. Aunque frecuentemente algunas políticas nacionales se irradian en los planes subnacionales, esta recomendación también puede instrumentarse mediante sugerencia a alcaldes y gobernadores en la siguiente elección para estos cargos de elección popular, acompañando la sugerencia de un análisis regionalizado del estado de la vivienda rural en el país, para que sea tenido en cuenta en los planes de desarrollo de las siguientes administraciones.

Sobre el diseño institucional

3. *Adoptar una reforma institucional*. El Programa tendría mejores resultados con un diseño institucional que ofrezca foco por parte de las entidades que intervienen en su dirección, menos costos de coordinación y mayor estabilidad de las reglas en el tiempo. Esto requiere una reforma institucional. En lo que se refiere a la institucionalidad nacional, el Gobierno dispone de dos alternativas: profundizar el *modelo territorial* actual, liderado por el Ministerio de Agricultura, o transitar a un *modelo sectorial*, liderado por el Ministerio de Vivienda. El actual *modelo territorial* bajo el cual opera el Programa, consiste en la integración de propósitos de distintos sectores buscando el desarrollo rural alrededor de la vivienda. El modelo es conceptualmente fuerte porque busca sinergias de objetivos y de entidades participantes. Pero ha sido operativamente débil, pues en la década evaluada mostró tres problemas importantes: primero, esta evaluación provee evidencia de que el Programa VISR está más articulado con los de reducción de pobreza que con los de desarrollo rural. Segundo, la comisión inter—sectorial, donde se tomaron decisiones claves de dirección del programa, no logró contener la presión de la ola invernal y de la sentencia de la Corte sobre desplazados, permitiendo que los recursos se fueran en su totalidad a vivienda nueva y a la convocatoria especial. De esta manera, el Programa se convirtió en un seguro para recuperarse de crisis sociales y ambientales, en vez de un generador de acumulación de riqueza para los más pobres, pese a que el Estado contaba con otros instrumentos de política para responder a las crisis. Tercero, no sirvió para hacer respetar el monto mínimo obligatorio que la norma debía

destinar a VIS rural. En caso de decidirse profundizar este modelo, debe asegurarse que el Programa tenga el liderazgo político y técnico necesario para evitar este tipo de dificultades.

La segunda opción es adoptar un *modelo sectorial*, liderado por el Ministerio de Vivienda. La ventaja consiste en organizar el Programa sobre una institucionalidad común, alineada con un mismo objetivo (la vivienda), aprovechado además la experticia propia del sector. El modelo sectorial funciona con relativo éxito en otros sectores, de los cuales se esperan políticas urbanas y rurales. Por ejemplo, el sector educativo ha desarrollado modelos educativos flexibles para las zonas rurales, sin renunciar a su función rectora en materia educativa en el nivel nacional. Una desventaja radica en que el Ministerio tiene una amplia tradición en vivienda urbana, mas no así en la rural Otra desventaja radica en que el BAC depende funcionalmente del Ministerio de Agricultura y no del Ministerio de Vivienda, aunque el Banco, en tanto Banco de Desarrollo rural, debe servir para instrumentar las políticas rurales de cualquier sector.

4. *Unificar las instancias de coordinación interinstitucional del Programa del nivel nacional*. En cualquiera de los dos escenarios institucionales propuestos, sea territorial o sectorial, se sugiere abolir la innecesaria convivencia de dos órganos de coordinación en lo que concierne al Programa: el Consejo Superior de Vivienda y la Comisión Inter-sectorial, y definir un solo órgano de integración de políticas orientadoras para el Programa. La coordinación de políticas VIS Urbana y VIS rural, más que instancia propia, debiera ser una de las funciones de la instancia de coordinación integrada que se seleccione. Nótese que no existe en el país, por ejemplo, una instancia de coordinación de políticas energéticas urbana y rural. De esta manera se reducirán los costos de coordinación y se ganará en claridad sobre roles y responsabilidades.

5. *Mantener la responsabilidad de la ejecución en cabeza del Banco Agrario*. Esta recomendación se formula en consideración a la confianza de la cual goza el BAC en el sector rural, al conocimiento acumulado que tiene sobre el programa, la capacidad técnica y administrativa de la que dispone para la administración de los subsidios, y por la amplia presencia regional de la que cuenta en distintas zonas del país.

6. *Fortalecer las Gerencias Integrales y fomentar la institucionalidad sectorial local. Institucionalidad local*. Continuar desarrollando el modelo de gerencias integrales dado que están generando transparencia en el uso de los recursos y ofrece expectativas razonables de eficiencia y eficacia en la ejecución territorial del programa. No obstante, con el propósito de ir generando institucionalidad rural en materia de vivienda, el programa podría considerar involucrar a los fondos locales de vivienda en algunas tareas propias de la ejecución del programa, para que hacia el futuro se cuente con organizaciones permanentes en la materia, cuya participación no dependa de contratos temporales con el Banco. El rol particular de los fondos podrían ser explorados por las mismas gerencias sin pretender un rol estandarizado a

nivel nacional sino por el contrario ajustado a las mayores o menores capacidades de los mismos. A las gerencias podría invitárseles a dejar instaladas capacidades básicas de gestión y seguimiento de proyectos de vivienda en esos fondos. Otro vehículo de institucionalización podría construirse con Findeter, en tanto órgano responsable principal de la infraestructura en el país.

7. *Incrementar la articulación con familias en Acción y la Red Unidos*. Promover una mayor articulación entre los programas de reducción de la pobreza de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza, ANSPE, y el Programa VISR, dados los resultados obtenidos en esta evaluación conforme los cuales la vivienda estaría contribuyendo de manera significativa a la reducción de la pobreza, a través del componente de vivienda. Una de las principales dificultades de la Red Unidos, en particular, corresponde precisamente a la dimensión de habitabilidad, que es una de las siete dimensiones sobre las cuales la Red espera generar efectos positivos para mover a los beneficiarios fuera de la pobreza extrema. La mayor articulación puede servir para aprovechar la institucionalidad de los programas Familias en Acción y la Red Juntos, por ejemplo para que los cogestores de la Red involucren en sus procesos de acompañamiento periódico a los hogares los temas de capacitación requeridos por el Programa VISR, y para que los esfuerzos en bancarización del Programa Familias en Acción puedan ser aprovechados por los beneficiarios del Programa VISR.

Sobre los lineamientos técnicos

8. *Proyectos tipo de vivienda nueva, adaptables a distintos climas y tamaños de hogar*. Afianzar la iniciativa del BAC de contar con distintas tipologías de proyectos. Por una parte, los proyectos-tipo deben ser estandarizados, para hacer posible que su costeo, construcción y supervisión sean apropiados, permitiendo una adecuada planeación y seguimiento del programa. Por otra parte, estos proyectos variarían en dos dimensiones para dar respuesta a la heterogeneidad local: clima y número de dormitorios.

    a. Clima. Se recomienda evitar dar cabida a proyectos tipo que respondan a las diferencias de clima, haciendo uso de distribuciones de espacio (por la ventilación que hacen posible), ubicación de cocinas (por la temperatura que generan) y uso de materiales de construcción (por la temperatura que retienen), en función de su contribución a la mitigación del calor o del frío.

    b. Número de dormitorios. La evidencia de esta evaluación muestra que el hacinamiento no se ha reducido plenamente con el Programa, que en las viviendas del Programa persiste la existencia de dormitorios compartidos por adultos y niños, y que el aumento del tamaño de las familias en el ciclo de vida agrega una presión adicional al hacinamiento en el mediano plazo. Aunque el Programa en su diseño espera que los hogares inviertan en el mejoramiento de la vivienda, como en efecto lo hacen, la

consultoría recomienda dejar en manos del Programa la reducción del hacinamiento mediante la construcción de al menos un dormitorio adicional para los hogares más numerosos, dadas las externalidades positivas de esta intervención en la reducción de la pobreza, la protección de los menores de edad (en tanto dejen de compartir habitaciones con adultos). . Las inversiones que hacen los hogares después de recibir las viviendas nuevas o mejoradas, dejarían de destinarse a la construcción de los dormitorios faltantes abriendo espacio para que esos recursos se reorienten al mejoramiento de cocinas y la provisión de áreas sociales, que son dos mejoras importantes que también vienen siendo buscados por los beneficiarios, aunque con menores externalidades en términos relativos, lo que justifica su provisión privada y no con cargo a recursos públicos

9. *Mantener las modalidades de intervención de vivienda nueva y mejoramiento.* Esta recomendación se fundamenta en que los resultados de esta evaluación muestran que ambas modalidades son complementarias, en el propósito que alcanzar el objetivo de proveer vivienda digna. En efecto, como se observó en la evaluación de resultados, ambas contribuyen en magnitudes semejantes a afectar los mismos márgenes, con la ventaja de que responden a las necesidades distintas propis de los déficits cualitativo y cuantitativo. En todo caso, el mecanismo de seguimiento del Programa debe asegurarse de que los proyectos de mejoramiento tengan techos presupuestales por debajo del valor de subsidio de vivienda nueva para evitar que se repita la financiación de proyectos de mejoramiento que superan el valor de proyectos de viviendas nuevas, fenómeno observado en el periodo y documentado en esta evaluación.

10. *Promover la conexión de las viviendas a las redes de servicios públicos*. La evidencia provista por la evaluación muestra que persisten las brechas de acceso a las redes de servicios públicos en las viviendas de los beneficiarios, pese a que en la encuesta éstos reportan la disponibilidad de los servicios en sus veredas. La energía eléctrica cobija al 90% de los beneficiarios (vs 99% de cobertura en las veredas donde habitan los beneficiarios) y el acueducto, al 67% de los beneficiarios (vs el 96% de cobertura donde residen los beneficiarios). Las gerencias integrales podrían procurar la gestión con los municipios de las obras de extensión de redes a que hubiere lugar para procurar su conectividad, como parte de los aportes de contrapartida del proyecto.

11. *Medir pobreza de los hogares solamente con sisbén*. Emplear solamente el sisbén como criterio único de priorización de los hogares beneficiarios en función de sus niveles de pobreza, sin recurrir a variables de calificación *ad hoc* adicionales como las empleadas en la década, por ejemplo la jefatura femenina, que le introduce distorsiones innecesarias a la focalización lograda por este instrumento.

12. *Revisión de pertinencia normativa*. Contratar la realización de un estudio de constatación de la pertinencia de las disposiciones técnicas aplicable a las viviendas de interés social rural, de las normas nacionales de sismoresistencia, de saneamiento básico y de instalaciones eléctricas, de tal suerte que se enfrente con argumentos la crítica reiterada de algunos sectores de que estas normas imponen costos innecesarios onerosos a la construcción de vivienda de interés social rural.

13. *Estudio de costos*. Contratar la realización de un estudio de costos regionalizado, detallado, con énfasis en la cuantificación de los riesgos identificados en esta evaluación, que determine los rangos dentro de los cuales se mueven los precios en cada uno de los riesgos, y trate de imputarlos en ciclos a lo largo del año, cuando aplique. El estudio tiene como propósito una distribución de riesgos más apropiada entre los participantes en los proyectos y una mayor capacidad de planificación financiera de los mismos.

14. *Explorar el uso de materiales alternativos a los actuales*. Entre los materiales a considerar se encuentra la madera, en determinadas regiones del país, que tiene el potencial de reducir costos al emplear materiales locales que evitan el transporte de materiales desde otras regiones. Además, puede ofrecer condiciones apropiadas de sismoresistencia.

Sobre el mejoramiento de los procesos

15. *Mantener la elegibilidad de proyectos no aprobados en una vigencia, en vigencias posteriores*. Permitir que los proyectos elegibles no aprobados en una vigencia fiscal, que a la fecha dejan de ser considerados como proyectos a financiar, se acumulen para la vigencia siguiente, y que puedan ser modificados o ajustados en un plazo dado, para evitar que se vuelvan costos hundidos aquellos en los que se incurre en su preparación. Fortalecer y expandir la asistencia técnica con retroalimentación a los proyectos ya formulados para incrementar el impacto del acompañamiento. La asistencia técnica debe además servir para equilibrar la competencia entre proyectos de entidades más fuertes técnica y financieramente con otros de regiones más débiles en la formulación de proyectos.

16. *Unificar el presupuesto en una sola bolsa con criterios de asignación únicos.* Se recomienda renunciar a la separación de bolsas departamentales y de política sectorial, para disponer de un solo presupuesto enfocado en la población rural en pobreza, donde la población desplazada y otras comunidades afectadas por la violencia en el la zona rural tengan más puntaje en la calificación de sus proyectos. De esta manera se busca simplificar el diseño, hacer más fácil y transparente el seguimiento, reducir el margen de manipulación, y facilitar la rendición de cuentas. La multiplicidad de objetivos concomitante con la existencia de distintas bolsas da cabida a perder el foco del Programa.

17. *Regla de devolución*. Estudiar la conveniencia de adoptar una regla de devolución de la vivienda al Banco Agrario para el caso de hogares beneficiarios que dejen de residir en ella durante un plazo determinado, por decisión propia y no por causa de desplazamiento forzado, dirigida a reducir el problema de beneficiarios que dejan virtualmente abandonada la vivienda subsidiada. Esta regla complementaría las ya existentes que prohíben la venta o arrendamiento del inmueble durante cinco (5) años.

18. *Opciones frente a proyectos sin terminar*. Con respecto a los proyectos sin terminar, el Gobierno Nacional debe liquidar en los términos jurídicos a que haya lugar, aquellos de vigencias anteriores al 2010 que no iniciaron la ejecución. De forma prioritaria, se deben eliminar a los beneficiarios de estos proyectos. Además, el proyecto debe expedir una norma que permita la simultaneidad del proceso penal con el proceso de construcción para finalizar los proyectos que fueron iniciados. Se recomienda explorar la posibilidad de abrir nuevas convocatorias para terminar las obras, donde no puedan participar las personas jurídicas o naturales que hayan estado vinculadas en los problemas.

Sobre el proceso de seguimiento

19. *Expandir la batería de indicadores de seguimiento del Programa a indicadores estratégicos de la cadena de valor*. Para implementar se sugieren las siguientes actividades: i) contratar el diseño e instalación de indicadores de proceso, producto y resultados del Programa VISR, acompañados de sus respectivas fichas técnicas donde se identifique la fuente de información, las respectivas fórmulas de cálculo y las periodicidades correspondientes; ii) contratar los servicios de un call center, que complemente la interventoría, para recoger información de los beneficiarios de manera periódica y costo-eficiente sobre el estado de los proyectos. El *call center* es costo-eficiente dada la alta penetración de la telefonía móvil en la zona rural y los ahorros que pueden generar en desplazamientos mal planificados a las viviendas en construcción o mejora por parte de los interventores; y iii) solicitar a la entidad competente la actualización del indicador de déficit de vivienda.

    Dentro de los indicadores de gestión y de productos que se adopten se recomienda incluir los siguientes:

    - Fuentes de financiación del Programa VISR, diferenciando la apropiación del PGN, los recursos provenientes de otros programas, los rendimientos financieros y los recursos disponibles de años anteriores.
    - Cuantificación y tasa de proyectos en problemas, por tipo de problema, modalidad, y distribución territorial. (Permite aislar los proyectos en proceso de revisión técnica de los proyectos con problemas administrativos)

- Tiempos totales del ciclo de los proyectos, por proyecto, desde su aprobación hasta la entrega de la vivienda nueva o mejorada. (Permite medir la eficiencia del ciclo del proyecto)
- Número y oportunidad de visitas de interventoría por proyecto, medida por call center. (Permite alertar sobre la calidad del seguimiento en campo)
- Costos por proyecto: magnitudes y estructura, por proyecto y en el agregado, con el mayor detalle posible, empleando la desagregación que resulte del estudio de costos recomendado en esta evaluación. Incluir costos desagregados de administración, provenientes de un centro de costos generado en la contabilidad del BAC.
- Satisfacción de beneficiarios sobre procesos y productos (seleccionando variables de las medidas para la encuesta de esta evaluación) medida por *call center* (Permite observar cambios en el tiempo en la percepción de los beneficiarios sobre el proceso, y sobre las características de la vivienda)
- Conexión a redes de servicios públicos, medida por *call center* (Permite monitorear la conectividad de las viviendas apoyadas por el Programa a las principales redes).
- Participación de los beneficiarios en los programas de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, mediante el cotejo anual de las bases de datos (Permite medir la articulación en terreno entre programas)
- Tasa de hacinamiento, medida por *call center* (cociente del número de miembros del hogar y el número de espacios empleados como dormitorios)

20. *Blindar jurídicamente a los responsables del seguimiento*. Contratar asesoría jurídica para que blindar la adopción de este tipo de seguimiento sin que el mal desempeño de los indicadores, no controlados por el responsable del seguimiento, se traduzca en responsabilidades disciplinarias de quienes los administran, por parte de los organismos de control, en caso de un mal desempeño de esos indicadores. El análisis debe diferenciar entre contratistas por prestación de servicios y personal de planta. Una de las opciones de blindaje a ser considerada sería la contratación del seguimiento con personas jurídicas con o sin ánimo de lucro.

Sobre la prioridades de gasto y financiación

21. *Inyección de recursos para el Programa*. 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 al programa para dar cumplimiento al 20% del mandato de ley.

22. *Costo/beneficio*. Dadas las restricciones financieras del programa, la consultoría recomienda agregar como criterio adicional para la asignación de recursos, la proveniencia del proyecto de regiones donde se maximicen las externalidades del mismo sobre las comunidades. Una

opción en este sentido es priorizar las comunidades afectadas por el conflicto, poniendo a tono el programa con una agenda de post-conflicto, de tal suerte que la política de restitución de tierras sea compatible con la de redistribución de activos, a través de la vivienda para la zona rural.

23. *Reaseguramiento*. Estudiar con el Fondo Nacional de Garantías y con Fasecolda la conveniencia de instaurar mecanismos de reaseguramiento para crear mayores incentivos a las compañías de seguros privadas a expedir las pólizas de seguro de los proyectos en la cantidad y con las coberturas necesarias a los proyectos del Programa.

24. *Recursos para la inversión, no para el aseguramiento*. Consolidar el programa como una estrategia de acumulación de activos y no como un fondo de aseguramiento de las viviendas afectadas por desastres, tarea que le compete a la institucionalidad del sistema nacional de prevención de desastres. Abolir la norma que faculta la utilización de los recursos del Programa hasta en un cien por ciento para financiar proyectos de recuperación de población afectada por desastres y asegurarse de hacer una transición institucional corta y efectiva con el fondo de adaptación y el fondo nacional de calamidades.

25. *Mantener la política de aportes de contrapartida en dinero o especie por parte de los beneficiarios*. La aplicación de esta política permite que se promueva la corresponsabilidad por parte de los mismos, evitando que se configure un programa paternalista, y contribuyendo de esta manera a maximizar la cobertura de los recursos del Programa.

26. *Estudiar mecanismos complementarios de financiación*, Se recomienda explorar mecanismos complementarios de financiación, como la gestión de proyectos del sistema nacional de regalías, y la eventual suscripción de un crédito con un organismo multilateral, dedicado exclusivamente a financiación de cobertura, sin reglas adicionales a las que disponga el BAC en su operación regular; la eventual decisión de suscribir un crédito multilateral debiera adoptarse luego de realizar un análisis costo/beneficio frente a distintas opciones de inversión en el desarrollo rural. La opción de financiación complementaria mediante crédito de los hogares se enfrenta a dos dificultades importantes. Por una parte, la significativa volatilidad del ingreso de los hogares, típica de las economías rurales, que dificulta el cumplimiento de obligaciones con la regularidad requerida por el sector financiero y microfinanciero formal; y por otra parte, la escasa penetración del sector financiero en la zona rural, con la notable excepción de Finagro, que mitiga el segundo problema, mas no el primero.

VI. Referencias

Angulo R.C., Y. Diaz, R. Pardo (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. Documento No. 382. Bogotá – Colombia

Banco Mundial. (2012) "Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: Un aporte a la construcción de políticas públicas." Bogotá – Colombia.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID y Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. "Valoración de Daños y Pérdidas por la Ola Invernal 2010-2011 ("La Niña") en Colombia." Noviembre 2011. Versión en edición.

Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2012) Informe de Terminación del Proyecto de Apoyo a VISR

La base de datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): http://www.eclac.cl/celade/

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y CID. UN. I Encuesta Nacional de Verificación (2007).

Contraloría General de la República (2011) Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural en Colombia 2000-2010.

DANE (2008) Ficha Metodológica Déficit de Vivienda del Censo General 2005.

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2012) Guía de Evaluación de Políticas Públicas

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2007) "Pobreza y grupos étnicos en Colombia: Análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción". Bogotá D.C. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).

Escuela Superior de Administración Pública (2004), Evaluación del Plan Departamental de Desarrollo 2001-2003 "Una Antioquia Nueva".

Moen, Ronald, and Clifford Norman (2011) "Evolution of the PDCA Cycle" mimeo.

Red de Universidades (2001) "Impactos y efectos del Programa de Reconstrucción del Eje Cafetero, Convenio Forec - Red de Universidades" mimeo.

Saldarriaga Roa, Rodrigo Carrascal (2006) Vivienda Social en Colombia, Editorial Bochica ISBN 958 – 97632 – 8 – 6.

Anexo 1 – Proporciones y coeficientes de variación dimensiones de vivienda digna comparables en (t0), (t1) y (t2)

Dimensión	Indicador		*Proporción*			*Coeficiente de variación*		
			Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy	Antes del beneficio	Entrega del beneficio	Donde vive hoy
Seguridad jurídica de la tenencia	Postulación	Propietario con título de propiedad	44.0			7.500		
		Propietario sin título de propiedad	24.5			11.020		
		No propietario	28.4			7.042		
	Hoy la vivienda es…	Propia	3.1		89.7			2.453
		Posesión (ocupante de hecho) o propiedad colectiva			4.5			46.667
		En usufructo			0.6			33.333
		En arriendo o subarriendo			1.5			40.000
		Vive en el lugar de trabajo			0.2			50.000
		Alojados por invitación (sin pago)			0.7			28.571
		No sabe			2.8			21.429
	Relación con Predio en postulación	Era propietario del predio	69.8			3.868		
		El predio pertenecía a otro familiar	9.7			13.402		
		El predio pertenecía a un miembro del hogar	7.1			11.268		
		El predio fue entregado por el proyecto	6.7			25.373		
		Otro	4.1			48.780		
	Relación con predio hoy	Documento privado			14.9			13.423
		Escritura pública			18.5			11.351
		Resolución de adjudicación			1.3			30.769
		Escritura pública o sentencia judicial			14.4			14.583
		Resolución de adjudicación			1.4			28.571
		Promesa o carta de compraventa			9.9			16.162
		Contrato de arrendamiento u otro tipo de contrato			2.1			28.571
		Otro			5			18.000
		Ninguno			26.1			13.793
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	Fuente principal de agua para beber	Uso tal como se obtiene	50.5	48.3	52.9	5.941	6.004	6.049
		Hervida	38.7	39.4	40.1	8.269	8.376	8.229
		Con cloro	1.8	1.9	2.2	38.889	36.842	36.364
		Uso de filtros	0.8	1.2	2.1	25.000	33.333	23.810
		Decantación con filtros naturales	0.4	0.4	0.3	50.000	50.000	66.667
		Compra embotellada o en bolsa	0.8	0.9	2.0	37.500	33.333	40.000
	Fuente principal de energía para cocinar	Leña, madera o carbón de leña	76.0	59.2	51.0	3.816	6.081	7.059
		Gas propano (en cilindro o pipeta)	9.4	22.8	33.5	15.957	10.965	9.254
		Electricidad	4.8	5.5	6.8	16.667	14.545	14.706
		No cocinan en la vivienda	1.0	1.3	0.1	20.000	23.077	100.000
		Petróleo, gasolina, kerosene, alcohol, cocinol	0.9	0.7	0.9	44.444	28.571	33.333
		Carbón mineral	0.7	0.7	0.5	28.571	42.857	20.000
		Gas natural conectado a red pública	0.6	2.2	6.0	33.333	54.545	36.667
		Material de desecho	0.1	0.0	1.0	100.000		20.000
	Alumbrado	Energía eléctrica	72.0	75.6	90.3	3.889	3.836	2.769
	Instalaciones sanitarias	Inodoro conectado a alcantarillado	9.8	15.0	20.1	17.347	16.000	15.423
		Inodoro conectado a pozo séptico	37.9	58.5	66.1	6.332	5.812	5.144
		Inodoro sin conexión	6.0	5.0	4.4	18.333	22.000	22.727
		Letrina	11.1	5.3	2.3	19.820	33.962	21.739
		Bajamar	1.0	0.6	0.4	30.000	50.000	75.000
		No tiene servicio sanitario	28.2	9.1	6.3	10.993	17.582	33.333
		No sabe / No aplica	6.1	6.6	0.3	22.951	21.212	
	Métodos eliminación de basuras	La queman	56.0	52.2	48.6	5.714	6.705	8.230
		La tiran a un patio, lote, zanja o baldío	14.0	14.4	13.9	13.571	17.361	16.547
		La entierran	10.1	9.7	10.5	14.851	16.495	17.143
		La recogen los servicios de aseo	6.4	10.2	19.3	20.313	19.608	18.135
		La tiran a un río, quebrada, caño o laguna	4.5	3.3	3.4	24.444	24.242	20.588
		La recoge un servicio informal (zorra, carreta, etc.)	2.0	2.8	3.9	20.000	25.000	20.513
		No sabe / no aplica	7.1	7.5	0.5	19.718	18.667	100.000

Fuente: UT G|Exponencial - IPSOS con base a Encuesta a Beneficiarios VISR 2000-2011.