

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3178

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, 1999-2002

Ministerio de Desarrollo Económico
DNP: DDUPRE

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Bogotá, D.C., 15 de julio de 2002

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta una evaluación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, ejecutado por el INURBE durante el periodo 1999-2002, y somete a consideración del CONPES algunas recomendaciones para mejorar los procesos de postulación, asignación, pago, seguimiento y control del Subsidio Familiar de Vivienda – SFV.

I. PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA, 1999-2002

1. Principios rectores

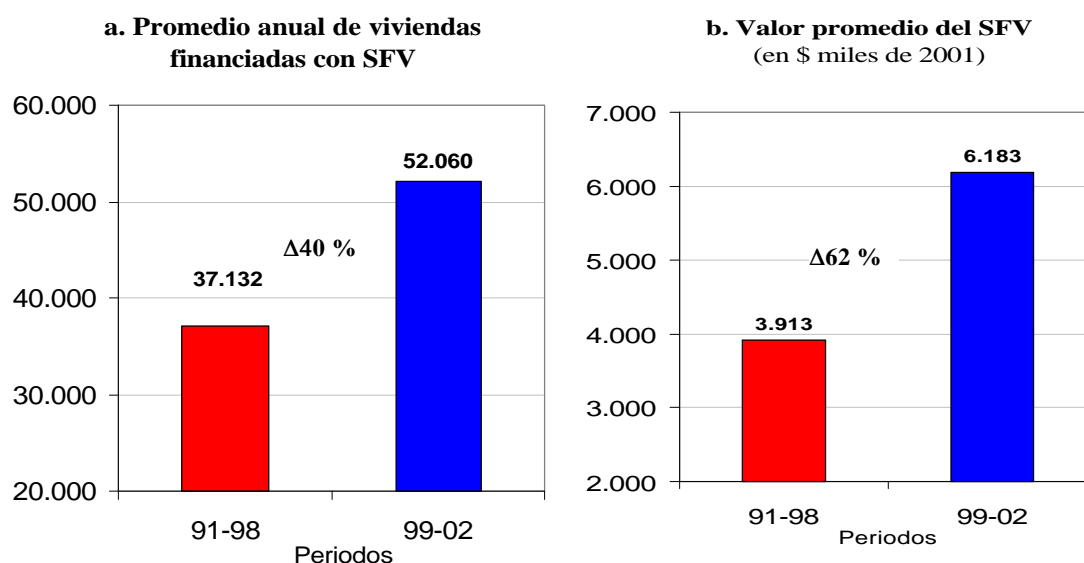
Como la mayoría de los países de América Latina, en los últimos cincuenta años Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras en 1951 la población urbana constituía el 38.6%, se estima que para el 2002 ésta representa el 71.6%. De otra parte, se observa que la tasa de crecimiento de hogares es 1,6 veces la de población, y que los grupos de hogares jóvenes, demandantes de vivienda, aun participan de manera importante. De hecho, se estima que el 50% de la población urbana es menor de 24 años y que cada año se conforman en las 8 principales ciudades del país, cerca de 120.000 hogares que generan una fuerte presión sobre la demanda actual y futura por vivienda urbana.

Como respuesta a esta creciente demanda de vivienda urbana, la Política de Vivienda de Interés Social ha dado preferencia a soluciones de vivienda de costo mínimo, con un esquema progresivo de subsidio, reviviendo el sistema de ahorro programado. De igual forma, otorgó 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. La población objetivo de la política se ha estimado en 2'600.000 hogares y, en términos generales, es aquella que cumple con los siguientes requisitos: a) vivir en las zonas urbanas del país; b) no tener vivienda propia; c) no haber recibido subsidio de vivienda; d) tener un ingreso familiar menor o igual a 4 SMLM; y e) no estar afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar.

Para dar cumplimiento a estos criterios de carácter general, el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República la Ley 546 de 1999, Ley “Marco de Vivienda”, y expidió el Decreto 2620 de 2000¹ en el cual se establecen los siguientes principios:

a) Un sistema de subsidio eficiente y de fácil acceso a los hogares: con el propósito de facilitar la adquisición de las soluciones habitacionales, la política VIS incrementó el número y el valor del Subsidio Familiar de Vivienda. De esta forma, con relación al periodo 1991-98, durante esta administración el valor promedio del SFV se incrementó en 62% en términos reales y el número anual de SFV para adquisición aumentó en 40% (gráfica 1).²

Gráfico 1. Número y valor del SFV: INURBE y Cajas de Compensación Familiar



Fuente: INURBE y MDE. Cálculos DNP-DDUPRE

De otra parte, con la política VIS se diseñó e implementó por primera vez un sistema transparente de calificación directa de las familias, que ha favorecido a los hogares más vulnerables (con jefatura femenina, mayor nivel de pobreza y mayor número de miembros del hogar) y a los que han realizado un mayor esfuerzo familiar a través del ahorro programado. Así,

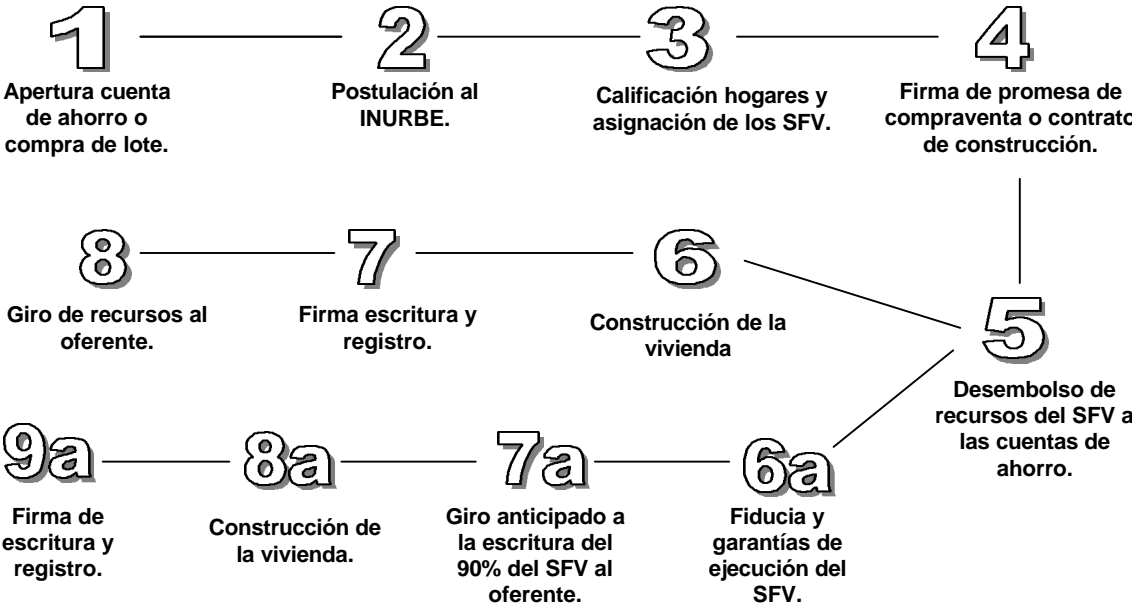
¹ Este decreto consolidó la normatividad de los decretos 824, 1538 y 1729 de 1999 y el Decreto 568 de 2000.

² En términos de salarios mínimos mensuales, el SFV promedio del INURBE pasó de 12.5 SMLM, durante el periodo 94-98, a 24.1 SMLM durante el periodo 1999-2002.

la fórmula de calificación ha sido un índice ordenador de los hogares postulantes que ha cumplido los siguientes criterios:

- i) *Transparencia*: la ponderación de cada variable y el puntaje final del hogar ha sido conocido y comprendido, en forma anticipada, por todos los postulantes;
- ii) *Objetividad*: la definición de los ponderadores se fundamentó en criterios técnicos y se calcularon en función del comportamiento del universo de potenciales postulantes y no con base en criterios políticos específicos; y,
- iii) *Estabilidad en el tiempo*: las variables y sus respectivas ponderaciones, se han mantenido en un horizonte de largo plazo, con el propósito de garantizar continuidad y equidad en el tiempo.

Gráfico 2. Ciclo de ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda del INURBE.



b) Una distribución regional de recursos con criterios técnicos: con el propósito de maximizar el beneficio social de las inversiones en vivienda social y contribuir regionalmente a la equidad, el Decreto 2620 de 2000 definió los coeficientes departamentales para la distribución de recursos, teniendo en cuenta indicadores de necesidades básicas insatisfechas de vivienda (NBI) y la población global de cada departamento. Como resultado, se logró una distribución de los

subsidios del INURBE acorde con la localización de los hogares que más carencias presentan en términos habitacionales (Cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución de los SFV del INURBE. 1999-2001

a. Por región.

REGION	No. DE SFV	%	POB. NBI VIVIENDA	%
Costa Atlántica	22.586	36%	1.083.152	35%
Región Central*	15.529	25%	678.460	22%
Eje Caf. y Antioquia	7.882	13%	418.361	14%
Costa Pacífica	7.315	12%	501.022	16%
Santanderes	6.265	10%	209.755	7%
Antiguos Terr. Nales.	3.039	5%	169.062	6%
Total	62.616	100%	3.059.811	100%

* C/marca, Bogotá, Boyacá, Huila y Tolima

b. Por tamaño del área urbana.

RANGO POBLACION URBANA	No. DE SFV	%	POB. NBI VIVIENDA	%
0 - 30,000 hab.	18.757	30%	801.299	26%
30,001-100,000 hab.	8.622	14%	476.939	16%
100,001-500,000 hab.	10.884	17%	518.071	17%
Mas de 500,000 hab*	24.353	39%	1.263.502	41%
Total	62.616	100%	3.059.811	100%

* Incluye a los municipios de las áreas metropolitanas.

Fuente: INURBE y Dane, Cálculos: DNP-DDUPRE

2. Avances y ejecución de la Política VIS

Los resultados de la Política VIS han sido favorables en términos de demanda, asignaciones, focalización y distribución de los recursos. En efecto, el INURBE durante el período 1999-2002, ha asignado \$589.213 millones representados en 90.334 subsidios para la construcción y adquisición de vivienda nueva, mejoramiento y la atención de hogares víctimas de desastres naturales y atentados terroristas.³

De otra parte, instituciones vinculadas a la política VIS también han contribuido con un número importante de subsidios. Así, las Cajas de Compensación Familiar han otorgado a sus afiliados cerca de 118.000 subsidios, ampliando su cobertura a 27 departamentos; la Caja Promotora de Vivienda Militar ha asignado 15.439 subsidios VIS destinados para la compra de vivienda nueva o usada a sub-oficiales y agentes, y se estima que el Fondo Nacional de Ahorro adjudicó a sus afiliados 26.053 créditos para la compra de vivienda de interés social nueva y usada.

³ Si se tienen en cuenta los 18.570 subsidios otorgados por el INURBE entre agosto y diciembre de 1998, el número total de soluciones financiadas por esta entidad ascendería a 108.904.

De esta forma, la meta inicial de la Política VIS de 242.000 soluciones VIS financiadas con SFV se cumplió satisfactoriamente con los 258.000 subsidios otorgados por estas entidades. La inversión total en vivienda de interés social, incluyendo subsidios, créditos del FNA y FOREC, superó los 3.1 billones de pesos, atendiendo a más de 410.000 hogares.

**Cuadro 2. Ejecución Política Nacional de Vivienda de Interés Social Urbana
(Número de Soluciones y Montos Asignados)**

(millones de pesos de 2001)

Entidades vinculadas	1999		2000		2001		2002 py		1999-2002 py	
	No.	\$	No.	\$	No.	\$	No.	\$	No.	\$
1 INURBE	21.369	141.775	22.226	138.374	32.139	208.760	14.600	100.304	90.334	589.213
2 Caja Promotora de Viv. Militar (CPVM)	5.606	66.307	3.974	52.906	3.973	53.860	3.580	50.329	17.133	223.402
2,1 CPVM - VIS ^a	5.145	53.377	3.535	39.433	3.530	40.157	3.229	38.753	15.439	171.720
2,2 CPVM - NO VIS ^b	461	12.930	439	13.473	443	13.703	351	11.576	1.694	51.682
3 Cajas de Compensación Familiar (CCF)	20.374	116.031	20.069	129.766	39.581	255.798	38.000	270.000	118.024	771.595
4 Banco Agrario - VIS rural	3.085	10.142	12.345	50.548	19.235	78.328	-	-	34.665	139.017
5 VIS con subsidio	49.973	321.325	58.175	358.120	94.485	583.043	55.829	409.057	258.462	1.671.546
6 Fondo Nacional del Ahorro (FNA) ^c	11.626	316.515	12.248	347.024	7.104	212.225	9.748	275.000	40.726	1.150.764
6,1 FNA - VIS ^d	7.818	172.337	7.348	208.214	4.551	135.387	6.336	178.750	26.053	694.688
6,2 FNA - NO VIS	3.808	144.178	4.900	138.810	2.553	76.838	3.412	96.250	14.673	456.076
7 FOREC - Reconst. y Vivienda Nueva					126.982	793.463			126.982	793.463
Total VIS (5+ 6,1+ 7)*	57.791	493.662	65.523	566.334	226.018	1.511.893	62.165	587.807	411.497	3.159.697

^a No incluye oficiales, ^b oficiales, ^c créditos aprobados, ^d estimado.

*Nota: Del total de soluciones deben descontarse cerca del 30% de los créditos VIS del FNA, que además tienen subsidio de las CCF.

Fuentes: INURBE, FNA, CPVM, MDE y FOREC Cálculos DNP-DDUPRE

Con relación a la ejecución física de los SFV, se tiene que de los recursos asignados en procesos ordinarios por el INURBE durante las vigencias de 1999 y 2001, con corte a mayo del presente año se ha desembolsado el 72% a las cuentas de ahorro programado y movilizó el 49% a los oferentes y/o constructores. De esta forma, se estima que cerca de 32.200 hogares ya culminaron el proceso de ejecución del SFV.

Cuadro 3. Desembolsos y movilizaciones del SFV del INURBE, abril de 2002

(Millones de pesos corrientes)

Año	Monto Asignado	Desembolsado a CAP**	Movilizado**	No. Aprox. de SFV ejecutados
1999	113.307	97%	87%	16.835
2000*	104.971	97%	72%	11.912
2001	186.058	43%	13%	1.081
Total		72%	49%	32.264

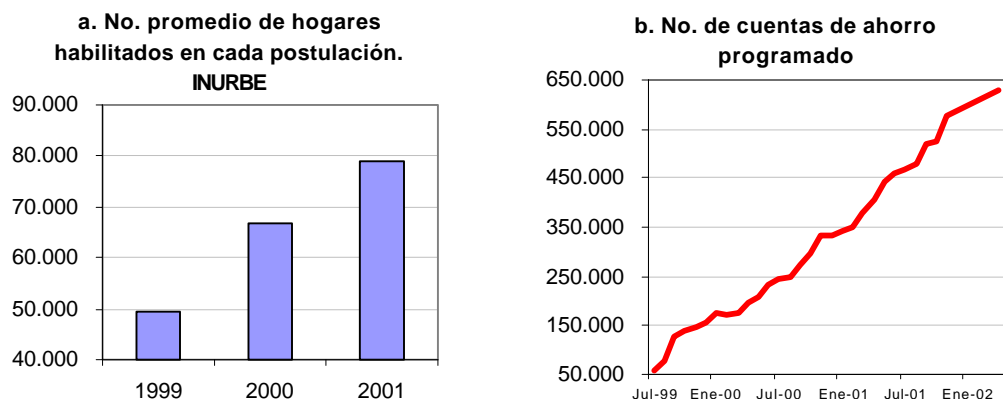
*El 90% de los SFV ordinarios se asignaron en noviembre y diciembre

** % del monto asignado

Fuente: INURBE

Otro avance importante de la Política VIS fue ganar la confianza de los hogares con bajos ingresos. En efecto, de acuerdo con información del INURBE durante los últimos 36 meses se abrieron más de 630.000 cuentas de ahorro programado con un saldo cercano a los \$260.000 millones⁴. De igual forma, el número promedio de hogares habilitados⁵ en cada postulación del INURBE, se incrementó 60% entre 1999 y 2001.

Gráfico 3. Demanda del SFV del INURBE



Fuente: INURBE.

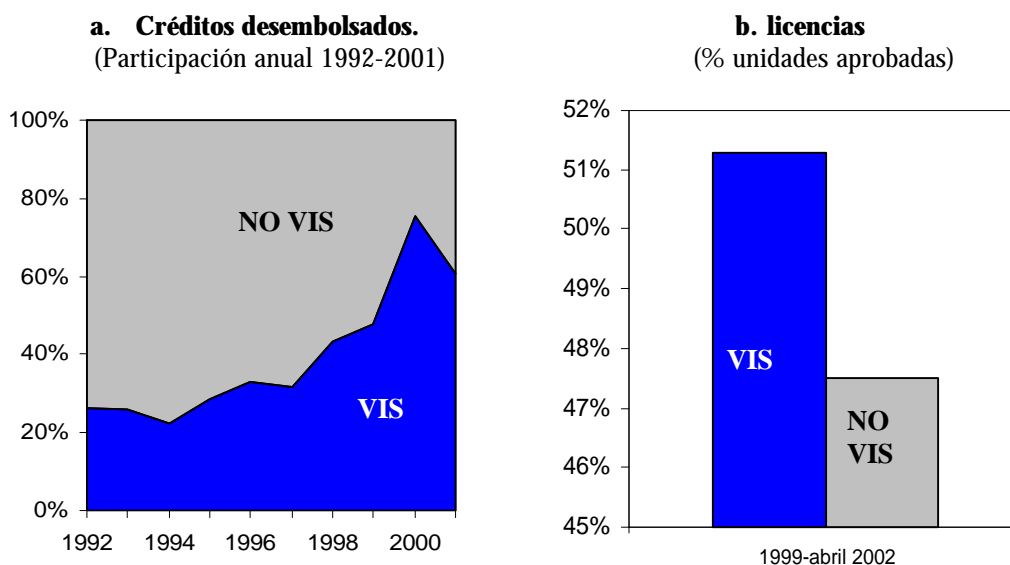
Finalmente, es importante destacar que las inversiones realizadas a través del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Social, en conjunto con otras medidas adoptadas para el sector como la devolución del IVA a los constructores VIS, los acuerdos con los grandes productores de

⁴ De acuerdo con el informe del registro de ahorradores del INURBE- Abril de 2002.

⁵ Son habilitados los hogares que se postulan al SFV y que después de realizar las verificaciones y cruces respectivos son aptos para calificación y asignación. Durante el periodo 1999-2001 el INURBE habilitó y calificó en procesos ordinarios a cerca de 167.000 hogares asignando subsidios de vivienda a 62.616 de ellos.

materiales de construcción y el compromiso del sector hipotecario, han sido fundamentales para incrementar la productividad de la construcción de viviendas de bajo valor, constituyendo un segmento atractivo para las pequeñas y grandes empresas constructoras. De acuerdo con estadísticas que miden la actividad del sector, la participación de los créditos desembolsados para VIS se duplicó entre 1992 y 2000 (Gráfico 4a) y la mayor parte de las unidades de vivienda aprobadas durante los últimos 3 años, se destinó a VIS (Gráfico 4b).

Gráfico 4. Actividad crediticia y constructora de VIS y NO VIS.



Fuente: ICAV y DANE

II. EVALUACIÓN FÍSICA DEL PROGRAMA DE SFV DEL INURBE

1. Antecedentes

De los \$589.213 millones ejecutados por el INURBE durante el periodo 1999-2002, se estima que el 31% (\$181.082 millones) corresponden a recursos provenientes del crédito BID-889, cuyo ejecutor principal es La Red de Solidaridad Social - RSS. Un compromiso del Gobierno Nacional con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el uso de estos recursos a través del INURBE, fue adelantar una evaluación física y de impacto del Programa de

Subsidio Familiar de Vivienda, que analizara el cumplimiento de las condiciones y criterios de focalización definidos por la política VIS.

Para cumplir dicho propósito, se realizó un monitoreo posterior a la escrituración de los inmuebles, aplicando una Encuesta de Caracterización Socioeconómica – ECSE, a los hogares beneficiarios del INURBE durante las vigencias de 1999 y primer semestre de 2000, y que hubieran legalizado la ejecución del SFV a junio de 2001.

La ECSE recogió información demográfica de los hogares beneficiarios, indagó sobre las características físicas de la vivienda adquirida, preguntó a los hogares sobre su percepción del entorno urbano de la vivienda y trató de identificar el esquema de financiación que permitió que el hogar beneficiario adquiriera la vivienda.

En términos operativos, para la ejecución del trabajo de campo se celebró un Convenio interadministrativo de Cooperación Técnica⁶ entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y la RSS, y se constituyó un comité técnico entre el DNP-RSS-DANE que definió el formulario de la encuesta y los objetivos básicos de la investigación, los cuales en términos generales son los siguientes: i) verificar la permanencia del hogar beneficiario en la vivienda objeto del SFV; ii) verificar las condiciones de focalización definidas por la política VIS; iii) evaluar las condiciones físicas de las viviendas adquiridas; iv) analizar las fuentes de financiación utilizadas por los hogares; v) evaluación física del entorno de la vivienda; y vi) revisión del nivel de satisfacción de los hogares beneficiarios.

2. Criterios técnicos y estadísticos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (ECSE)

Para la aplicación de la encuesta de caracterización socioeconómica se seleccionaron los hogares a visitar, tomando como universo la totalidad de hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda otorgado por el INURBE, durante las vigencias 1999 y primer semestre de 2000, y legalizado en junio de 2001, excluyendo hogares beneficiarios de subsidios con destinación específica⁷. De esta forma, el universo de la encuesta se conformó con 9.725 hogares distribuidos en 170 municipios y 23 departamentos.

⁶ Convenio interadministrativo de Cooperación Técnica No 016 del 14 de Septiembre de 2001.

⁷ Para hogares damnificados por desastres naturales, actos terroristas y desplazados por la violencia.

El diseño muestral utilizado fue probabilístico, polietápico y estratificado. La muestra final de hogares se conformó con 1094 hogares distribuidos en 10 departamentos y 37 municipios, con representatividad estadística válida a nivel nacional (Cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución de la Muestra

Departamento	Hogares	%
1. Antioquia	102	9.3
2. Atlántico	192	17.6
3. Bolívar	58	5.3
4. Magdalena	86	7.9
5. Nariño	69	6.3
6. Norte de Santander	262	23.9
7. Risaralda	52	4.8
8. Santander	65	5.9
9. Tolima	137	12.5
10. Valle	71	6.5
Total	1.094	100

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP

Para la recolección de la información se elaboró un formulario único (Ver Anexo No 1) constituido por 10 capítulos, y ajustado según los resultados y recomendaciones de un pretest realizado a 50 hogares en la ciudad de Bogotá. El trabajo de campo fue ejecutado por el DANE conforme a sus metodologías de recolección, y se realizó entre noviembre 17 de 2001 y 2 de diciembre del mismo año. De igual forma, el operativo de campo contó con el acompañamiento permanente de funcionarios del DNP y de la RSS.

3. Principales Resultados de la ECSE

El punto de partida para la evaluación de la política VIS, fue verificar si los hogares beneficiarios del SFV permanecían físicamente en la vivienda objeto del subsidio, al momento de realizar la entrevista. De acuerdo con la información procesada, que se deriva del resultado general de cada entrevista, el 37.5% de los hogares habitaba la vivienda objeto del subsidio, el 37,1% de las viviendas se encontraron vacantes, el 14,6% de las viviendas estaban arrendadas a

hogares no beneficiarios del SFV, y el complemento (10.9%) se encontró en otro tipo de situación (Cuadro 5).

Cuadro 5. Resultado de la Encuesta. Ocupación de las viviendas por los hogares beneficiarios del SFV

Resultado de la Encuesta	No. de casos	%
Encuesta Completa (EC)	409	37,5%
Vacante (V)	405	37,1%
Vivienda en Arriendo o usufructo (VA)	159	14,6%
Rechazo (R)	26	2,4%
Vivienda en Construcción (VC)	20	1,8%
Nuevo Propietario (NP)	14	1,3%
Otros * (L ,CU, EI; NH;AT;DE)	59	5,4%
Total	1092	100,0%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP

*L= Lote; CU= Cambio de Uso; EI= Encuesta Incompleta; NH= Nadie el el Hogar;

AT= Ausente Temporal; DE= Dirección errada

Sobre el particular, resulta de especial interés el hecho de que una gran proporción de viviendas se encontraron vacantes, o arrendadas por hogares no beneficiarios del SFV. Para el primer caso, dado que no se contó con información directa del hogar, se revisaron las observaciones consignadas por los recolectores del DANE. De esta revisión, se encuentra que las viviendas vacantes se explican por los siguientes factores: i) presentan problemas de carácter jurídico; ii) carecen de servicios públicos esenciales; iii) no se encuentran habitables (sin ventanas, puertas, ni medidores de servicios públicos); y, iv) están localizadas en zonas con problemas de orden público.

De acuerdo con una evaluación física realizada por el INURBE a los proyectos financiados con subsidios de 1999 y primer semestre de 2000, las viviendas vacantes pueden explicarse por las siguientes razones: i) los hogares están completando su vivienda (30% de los casos); ii) los hogares beneficiarios han sido desplazados por la violencia (40%); iii) las viviendas no tienen servicios públicos (15%); iv) los hogares poseen deudas con los oferentes (5%); v) los hogares se movilizaron a otra ciudad (5%) y, vi) los hogares están inconformes con las viviendas de los proyectos (5%).

En cuanto a las viviendas en arrendamiento, es importante precisar que esta situación no debía presentarse dado que los hogares beneficiarios se comprometen a vivir como mínimo 5 años en la solución habitacional subsidiada. Esta situación podría estar indicando 2 tipos de problema: i) deficiente focalización del SFV, pues los hogares beneficiarios no solucionaron su carencia

habitacional a través del subsidio; y ii) que la normatividad es poco flexible, y ante cambios en el entorno del hogar (v.g. cambio de ciudad de domicilio) los trámites de reintegro del SFV y nueva postulación, incrementan los costos de transacción del hogar.

La evaluación realizada por el INURBE, encuentra que el arrendamiento se explica fundamentalmente por problemas de orden público (60%) y a que los hogares beneficiarios que arriendan la vivienda objeto del SFV derivan de esta actividad su principal ingreso (40%).

Finalmente, los casos tales como viviendas en construcción (1.8%), nuevos propietarios (1.3%) y otros como cambio de uso de las viviendas, son porcentajes bajos que sin embargo deben ser objeto de una revisión detallada por parte del INURBE.

4. Revisión de Criterios de Focalización

Como se mencionó en la primera parte del documento, la asignación del SFV se realiza a través de una fórmula de calificación que está en función positiva de las siguientes variables: jefatura femenina, nivel de SISBEN 1 y 2, número de personas por hogar, menor valor o tipo de vivienda, ahorro programado con relación al valor de la vivienda y cumplimiento del compromiso de ahorro. En el cuadro 6 se observa la frecuencia de algunas de estas variables, como resultado de la aplicación de la fórmula por parte del INURBE y de las Cajas de Compensación Familiar.

Cuadro 6. Frecuencia de las variables de la fórmula de calificación, INURBE y CCF's.
(% sobre el total de hogares beneficiarios)

SISBEN			No. de miembros			Jefatura femenina-JF			Tipo de Solución			Ahorro / Vr vivienda		
	INURBE	CCF		INURBE	CCF		INURBE	CCF		INURBE	CCF		INURBE	CCF
Nivel 1	41%	S.I	2	16%	38%	Con JF	61%	13%	Tipo 1	62%	11%	< 10%	21%	8%
Nivel 2	26%	S.I	3	23%	32%	Sin JF	39%	87%	Tipo 2	22%	8%	10%< Y< 20%	44%	57%
Nivel sup.	1%	S.I	4	23%	21%				Tipo 3	14%	24%	> 20%	4%	30%
Sin SISBEN	32%	S.I	5 o más	38%	9%				Tipo 4	1%	18%	Sin Ahorro	31%	4%
									Tipo 5 y 6	1%	40%			
	100%			100%	100%		100%	100%		100%	100%		100%	100%

Nota: Los datos del INURBE corresponden a las asignaciones ordinarias del periodo 1999-2001. Los datos de las CCF corresponden a las asignaciones del periodo 1999-2000

Fuentes: INURBE y Midesarrollo. Cálculos: DNP-DDUPRE

Con el propósito de revisar la aplicación correcta de las variables en la fórmula de calificación, en esta sección del documento se realiza un análisis sobre la mayoría de ellas. Debe tenerse en cuenta, que la revisión de los criterios de focalización se hace con la información de

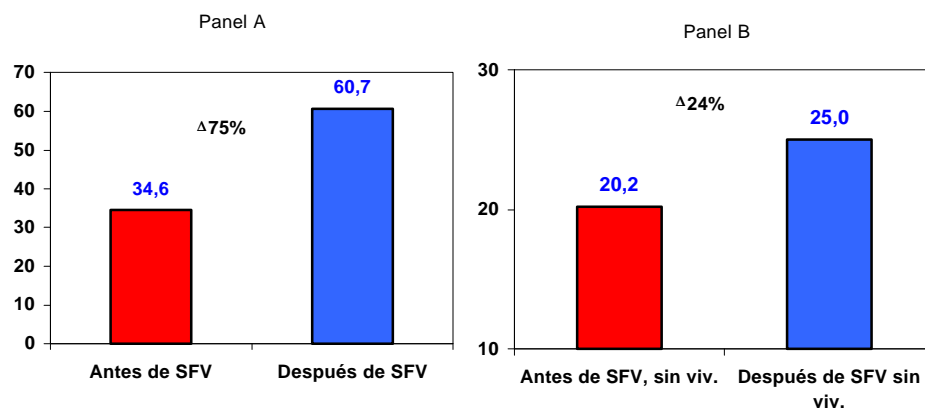
los 409 hogares, beneficiarios del SFV, que habitaban la vivienda subsidiada al momento de realizar la encuesta.

4.1 Pobreza

El SISBEN es un instrumento que además de ser útil para la selección eficiente de beneficiarios en programas de subsidio a la demanda, facilita la evaluación de las metas de focalización y la medición del impacto de las políticas sociales. Para el caso del SFV, el 70% de los hogares asignados durante las vigencias en estudio, postularon al SFV con niveles de SISBEN 1 y 2; y, de la muestra seleccionada, el 79% postuló con SISBEN 1 y 2.

Para medir el impacto socioeconómico del SFV sobre el nivel de vida del hogar, se calculó el puntaje SISBEN al momento de la entrevista y se comparó con el puntaje que el hogar registró al momento de postular al SFV. Con la información procesada, se encuentra que los hogares beneficiarios del SFV mejoran sus condiciones de vida en términos de SISBEN en 75.5% (Panel A, gráfico 5).

Gráfico 5. Puntajes promedio SISBEN, antes y después de SFV⁸



Esta mejoría se explica fundamentalmente por la incidencia de factores de vivienda y servicios públicos en el puntaje SISBEN. Sin embargo, al aislar el efecto de estos factores, se encuentra que el puntaje SISBEN se incrementa en 24%, lo que implica que los hogares al recibir

⁸ En el panel B el puntaje SISBEN calculado no tiene en cuenta los factores de vivienda y servicios públicos. Es decir solo se tomaron los factores demográficos, de capital humano y de seguridad social.

el SFV liberan ingresos para satisfacer otras necesidades básicas relacionadas con capital humano y seguridad social de hogar (Panel B, gráfico 5).

De otra parte, como se observa en el Panel A del cuadro 7 la política VIS logró su objetivo de focalizar los SFV en hogares con ingresos inferiores a 2 SMLM, pues el 84.6% de los hogares entrevistados presentaron ingresos que como máximo ascendían a \$ 572.000. De igual forma, se observa que el 13.2% de los hogares se ubica en el rango de 2 a 4 SMLM, y que un 2.3% de los beneficiarios salen del rango de los 4 SMLM, aunque es posible que para estos hogares sus condiciones de ingreso hubieran mejorado luego de la asignación del SFV.

Cuadro 7. Ingreso de los hogares beneficiarios por rangos de SMLM y deciles de ingreso

Panel A				Panel B				
Rangos de SMLM	No. Hogares	%	Ingreso promedio	Decil	Rangos	No.	%	Ingreso Promedio
0-1	205	50,1%	161.254	1	Hasta \$202.709	141	34,5%	117.496
1-2	141	34,5%	388.190	2	De \$202.710 a \$ 315.325	115	28,1%	278.691
2-3	42	10,3%	676.217	3	De \$315.326 a \$ 404.098	51	12,5%	380.505
3-4	12	2,9%	999.167	4	De \$404.099 a \$ 524.458	35	8,6%	499.646
4-5	7	1,7%	1.223.714	5	De \$524.459 a \$ 664.873	32	7,8%	614.659
Más de 5	2	0,5%	2.198.330	6	De \$664.874 a \$ 841.016	16	3,9%	798.375
Total	409	100,0%	345.099	7-10	De \$841.017 a \$ 2.408.498	19	4,6%	1.220.666
				Total		409	100,0%	345.099

Fuente: ECSE -DANE-RED-DNP

Cálculos DNP-DDUPRE-SV

Fuente: ECSE -DANE-RED-DNP

De otra parte, al cruzar la información de ingresos de cada hogar beneficiario versus los rangos de ingreso por deciles para el conjunto de hogares urbanos del país⁹, se encuentra que de los 409 hogares objeto de este análisis, el 75.1% pertenecen a los tres primeros deciles de ingresos y que sólo un 4.6% se encuentran por encima del sexto decil (Panel B, cuadro 6).

4.2 Jefatura Femenina

Dado que los hogares con jefatura femenina, en promedio, tienen un ingreso 30% inferior al ingreso de los hogares con jefatura masculina¹⁰, la fórmula de calificación para la asignación del SFV discrimina positivamente esta condición. Si bien, el decreto 2620 de 2000 exige a los hogares demostrar la información suministrada en la postulación, es posible que algunos hogares no respeten este criterio particular.

⁹ Construidos a partir de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 2000.

¹⁰ Cálculos DNP-DDUPRE-SV

El cuadro 8 resume el cruce de la información proporcionada en postulación y la encontrada por la encuesta con relación a la jefatura del hogar. El 71% de los hogares encuestados mantienen el jefe que originalmente postuló, mientras un 25.7% registró cambio de jefatura de mujer a hombre.

Cuadro 8. Cambio de Jefatura en el Hogar

Cambio de Jefatura	No. Hogares	%
1. Jefe se mantiene	290	70,9%
2. De hombre a mujer del mismo hogar	8	2,0%
3. De mujer a mujer del mismo hogar	6	1,5%
4. De mujer a hombre del mismo hogar	50	12,2%
5. De mujer a hombre no incluido en el hogar	55	13,4%
Total	409	100,00

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP, Base de Postulantes INURBE

Para verificar si realmente estas mujeres cabezas de hogar establecieron nuevos lazos conyugales después de postular al SFV, se les preguntó el tiempo de permanencia con su pareja actual, encontrando que el 87.6% de estos hogares llevan conviviendo un tiempo superior al de postulación. En conclusión, aunque una mayoría de hogares ha respetado este criterio de calificación, se podría inferir que 92 hogares (22,4% del total) no presentan una explicación satisfactoria sobre el particular (Cuadro 9).

Cuadro 9. Hogares que cambiaron jefatura de mujer a hombre vs. tiempo de postulación

Tiempo de permanencia con la pareja	No. Hogares	%
Permanencia con la pareja < = Fecha de Postulación	9	8,6%
Permanencia con la pareja > Fecha de Postulación	92	87,6%
(*) Otro motivo	4	3,8%
Total	105	100,0%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP, Base de Postulantes INURBE

(*) Esta opción del indicador corresponde a los hogares cuyo jefe no reporta

Tiempo de permanencia con la pareja debido su estado civil actual (Viudo ó Separado).

4.3 Número de miembros del hogar

La fórmula de calificación favorece a los hogares con mayor número de miembros e igual que la condición de mujer cabeza de hogar, este criterio también puede ser susceptible a que los hogares declaren información falsa.

El Cuadro 10 cruza la información del número de miembros del hogar en la fecha de postulación con la estructura del mismo al momento de la encuesta, encontrando que el 74,6% de los hogares mantuvo la misma estructura. Así, aunque es normal que un hogar cambie su conformación en el tiempo, llama la atención que en el 22% de los hogares a la fecha de la entrevista no habitara el hijo menor.

Cuadro 10. Concordancia en la estructura del hogar

Concordancia en la estructura del hogar	No. Hogares	%
Residen todos	305	74,6%
Falta jefe	8	2,0%
Falta cónyuge	2	0,5%
Falta hijo menor	90	22,0%
Falta jefe e hijo menor	2	0,5%
Falta cónyuge e hijo menor	2	0,5%
Total	409	100,0%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP, Base de Postulantes INURBE

4.4 Tipo de Vivienda

Al cruzar el tipo de vivienda al que postuló el hogar con el tipo de vivienda adquirida o construida con el SFV¹¹, se observa que el 87.5% de los hogares adquirieron o construyeron una vivienda de igual o menor tipo al postulado, cumpliendo de esta forma con el criterio de focalización que da preferencia a viviendas de menor valor, las cuales son adquiridas por los hogares de mas bajos ingresos. Es importante anotar que el Tipo de vivienda es una de las variables con mayor peso en la fórmula de calificación, y por tanto la reglamentación prohíbe adquirir o construir una vivienda de un tipo superior al postulado.

Cuadro 11. Vivienda adquirida VS. Vivienda al momento de la postulación

Concordancia del Tipo de Vivienda Adquirida	Hogares	%
Adquirió una vivienda del mismo tipo al postulado	342	83,6%
Adquirió una vivienda de un tipo inferior al postulado	16	3,9%
Adquirió una vivienda de un tipo superior al postulado	51	12,5%
Total	409	100,0%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP, Base de Postulantes INURBE

¹¹ El tipo de vivienda se refiere al rango expresado en SMLM dentro del cual se encuentra el valor de la Vivienda. Por ejemplo, si la vivienda tiene un costo equivalente a 45 SMLM está en el rango de Tipo 2 (30 – 50 SMLM). De esta forma, las viviendas Tipo 1 son las más económicas y las Tipo 5 y 6 las de mayor valor.

4.5 Evaluación Física de las Viviendas

Desde la perspectiva del equipamiento habitacional que el hogar recibió, se observa que el 44% de los hogares recibieron una vivienda mínima, cerca del 30% una Unidad Básica y el 24% de las soluciones fueron recibidas por los hogares, sin que éstas contaran con el equipamiento básico definido por la normatividad vigente en su momento (Cuadro 12).

Cuadro 12. Equipamiento Habitacional Recibido por los Hogares

Tipo solución/ Valor de la vivienda	Número de Soluciones				
	Tipo 1 hasta 30 SMLM	Tipo 2 hasta 50 SMLM	Tipo 3 hasta 70 SMLM	Total	%
Básica: Espacio Múltiple y Baño con Sanitario Lavamanos y Ducha	53	1	2	56	13,7%
Básica más cocina	13	4	1	18	4,4%
Básica más habitación	43	6	3	52	12,7%
Mínima : Básica, con espacios independiente para alcobas y cocina	52	108	22	182	44,5%
No Cumplen	61	29	11	101	24,7%
Total	222	148	39	409	100,0%

* la Unidad Básica está compuesta por un espacio múltiple y un baño con lavamanos, sanitario y ducha

De los 101 casos de incumplimiento, el 25% obedece a viviendas sin espacio independiente para baño y cerca de un 20% a viviendas entregadas sin ninguno de los elementos básicos que conforman un baño (Cuadro 13).

Cuadro 13. Equipamiento Habitacional Recibido por los Hogares

Tipo de Incumplimiento	No. Hogares	%
Sin Espacio Independiente para el Baño	26	25,7%
Sin Sanitario, Lavamanos y sin Ducha	20	19,8%
Sin Ducha	18	17,8%
Sin Sanitario y sin Lavamanos	16	15,8%
Sin Lavamanos	8	7,9%
Sin Lavamanos y sin Ducha	7	6,9%

Otros	6	5,9%
Total	101	100%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP, Base de Postulantes INURBE

Con el propósito de corregir esta situación, el Decreto 2620 de 2000 definió con mayor precisión la Unidad Básica. Así mismo, la Junta Directiva del INURBE reglamentó con el Acuerdo 22 de 2001 una Guía para dar Viabilidad a los proyectos que apliquen SFV y con el Acuerdo 10 de 2002 definió que todos los proyectos colectivos deben contar con interventoría. Adicionalmente, se detectó incumplimiento por parte de los oferentes para lo cual el INURBE estableció un procedimiento especial con el fin de conciliar y firmar actas de compromiso para la terminación de la obras. Hasta junio de 2002 se encuentran firmadas 36 actas de compromiso con pagarés y carta de instrucciones para la terminación de las obras en agosto de 2002.

4.6 Fuentes de Financiación

El esquema promedio de financiación de las viviendas adquiridas o construidas, muestra que el SFV representa el 65% del valor total. De igual forma, el 27% corresponde a recursos propios, representados en crédito, ahorro programado y otros recursos del hogar (Cuadro 14). Por otra parte, las entidades financieras de mayor uso por parte de los hogares que utilizaron crédito para financiar su vivienda fueron las corporaciones de ahorro y vivienda (23.2%), las corporaciones o fondos de empleados (21.6%) y los bancos comerciales (20.5%). Los constructores y los préstamos de familiares y amigos también representaron fuentes importantes de financiación adicional (Ver Anexo 4).

Cuadro 14. Esquema de Financiación Promedio.

Concepto	Valor	participación
Valor vivienda	8.953.073	100,0%
Subsidio INURBE	5.840.362	65,2%
Crédito	1.128.079	12,6%
Cuenta de Ahorro Programado	741.545	8,3%
Subsidio Municipio	509.473	5,7%
Otros Recursos del hogar	610.603	6,8%
Otros aportes externos	123.011	1,4%

Fuente: ECSE, Base de Postulantes INURBE

4.7 Aspectos Generales

Como se observa en el Cuadro 15, en términos comparativos, con la nueva solución de vivienda los hogares beneficiarios del SFV mejoraron sustancialmente en accesibilidad a su vivienda¹² y en condiciones básicas de urbanización. En particular, sobresale el acceso vehicular, el alumbrado público y la existencia de andenes.

Cuadro 15. Características urbanísticas actuales VS. anteriores

Accesibilidad y Calidad del Espacio Público	(1) % Vivienda Anterior		(2) % Vivienda Actual		(2)-(1)
El acceso al barrio es vehicular	279	68,2%	369	90,2%	22,0%
El acceso al barrio es peatonal	130	31,8%	40	9,8%	-22,0%
El barrio cuenta con andenes	245	59,9%	340	83,1%	23,2%
El barrio cuenta con sardineles	173	42,3%	318	77,8%	35,5%
El barrio está ubicado en terreno inadecuado	373	8,8%	259	36,7%	27,9%
El barrio cuenta con alumbrado público	355	86,8%	396	96,8%	10,0%
El barrio está arborizado	139	34,0%	295	72,1%	38,1%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica

Sin embargo, una proporción importante de hogares (36.7%) considera que su vivienda está ubicada en terrenos inadecuados, aunque no es posible determinar si dicha situación obedece a la ubicación geográfica de la vivienda en la ciudad o a otro tipo de circunstancias como: i) ausencia de equipamientos sociales cercanos (recreación, salud y educación; ii) ausencia de transporte urbano; y iii) baja consolidación de la infraestructura urbana del sector.

De otra parte, el 70.4% de los hogares se encuentra a gusto simultáneamente con su vivienda, barrio y vecinos, y se observa que las condiciones del entorno físico y humano parecen ser óptimas para la mayoría de los hogares beneficiarios (Cuadro 16).

Cuadro 16. Percepción sobre su vivienda y entorno físico y humano

Nivel de Satisfacción	Vivienda	Barrio	Vecinos
Bueno(a) o bien	80,20%	87,53%	93,64%
Regular	18,30%	11,59%	5,62%
Malo(a) o mal	0,98%	0,98%	0,73%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP

¹² Se entiende por accesibilidad el tipo de vía (vehicular o peatonal) a través de la cual se ingresa al barrio y a la vivienda, teniendo en cuenta también sus especificaciones (sardineles, andenes y alumbrado)

Por último, el cuadro 17 muestra que el medio de mayor divulgación de la política de vivienda la constituyeron los amigos o conocidos (56%). Por lo tanto es necesario masificar e institucionalizar la divulgación de información sobre el Programa de SFV y, en general, de la Política VIS, dando a conocer de forma transparente y con veracidad sus objetivos, principios, procesos y alcance (Cuadro 17).

Cuadro 17. Divulgación de política de vivienda

Medio Principal	No. Hogares	%
Televisión	39	9,5%
Radio	21	5,1%
Periódicos	15	3,7%
ONG's	0	0,0%
Amigos o Conocidos	230	56,2%
Otro	104	25,4%
Total	409	100,0%

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica -DANE-RED-DNP

III. CONCLUSIONES

El Programa de Subsidio Familiar de Vivienda (1999-2002) constituye un avance institucional del sector, pues unificó los procedimientos de elegibilidad y promoción de la oferta, y los procesos de postulación, asignación y pago del subsidio a las familias, logrando mayor transparencia y el apoyo directo a los hogares. A su vez, los resultados del Programa de SFV han sido favorables en términos de demanda, asignaciones y distribución de recursos, factores que han fortalecido el mercado de la vivienda de interés social, constituyéndolo en un segmento atractivo y rentable para las pequeñas y grandes empresas del sector de la construcción.

De igual forma, con la información procesada de la evaluación de la ejecución física del programa de SFV, se encuentra que los resultados en términos de impacto socioeconómico y focalización son muy satisfactorios. De un lado, los hogares beneficiarios del SFV mejoran sus condiciones de vida en términos de SISBEN en 75.5%; y, de otro, se encuentra que el SFV está llegando en su mayoría (75,1%) a hogares pertenecientes a los tres primeros deciles de ingresos.

No obstante lo anterior, los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica también señalan la necesidad de que el INURBE revise el esquema de seguimiento y control que realiza sobre la ejecución física y financiera del SFV, para lo cual se proponen las acciones que se enuncian en el siguiente capítulo.

IV. RECOMENDACIONES

Tomando en consideración los avances de la Política de Vivienda de Interés Social y los resultados de la evaluación física del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda, y con el propósito de garantizar el uso eficiente de los recursos del SFV, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Desarrollo Económico, recomiendan al CONPES:

1. Encargar al INURBE, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico -MDE y el Departamento Nacional de Planeación-DNP, del diseño y puesta en funcionamiento de un sistema único de información que integre los proceso de postulación, asignación y pago del SFV, con el fin de mejorar el control y seguimiento de la ejecución financiera y física del programa de SFV.
2. Encargar al INURBE, en coordinación con el MDE y el DNP, del diseño de un esquema de seguimiento y supervisión para asegurar la ejecución física de todos los SFV, bajo la responsabilidad de los directores regionales del INURBE y las autoridades locales cuando sea del caso (v.g. programa de esfuerzo municipal).
3. Encargar al INURBE, en coordinación con el MDE y el DNP, del diseño de instrumentos de verificación de la información que reportan los hogares en el proceso de postulación. De igual forma, solicitar al DNP un análisis del SISBEN como mecanismo de verificación de la información de los hogares postulantes y con SISBEN 1 y 2.
4. Encargar al INURBE, de definir en su normatividad interna, con la mayor precisión posible, las características mínimas de las viviendas financiables con recursos del SFV, teniendo en cuenta las características físicas, climatológicas y culturales de cada región del país.

5. Encargar al INURBE, en coordinación con el MDE y el DNP, de revisar y fortalecer los mecanismos que permitan retirar y/o sancionar a los oferentes del Registro Nacional de Oferentes, cuando se compruebe que las viviendas financiadas con SFV no cumplen con los requisitos establecidos.
6. Encargar al MDE y al DNP de estudiar mecanismos que permitan la aplicación del SFV de forma más flexible, y de mecanismos que permitan difundir de forma eficiente la información del Programa Nacional del Subsidio Familiar de Vivienda.
7. Encargar al DNP de una evaluación de los criterios de focalización y de las variables que conforman la fórmula de calificación de los hogares.

ANEXO