FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

EVALUACIÓN SUBSIDIOS DE MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

BID – FEDESARROLLO

Informe Final

JUAN GONZALO ZAPATA

ADRIANA GONZALEZ

GERMÁN FORERO

FEDESARROLLO

Julio 2000

CONTENIDO

EVALUACION

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Introducción 1

1. OBJETIVOS Y MEDOLOGIAS DE EJECUCION DEL PROGRAMA 5

a) Sistemas de selección de beneficiarios 11

Focalización geográfica 12

Focalización poblacional 14

b) Métodos de contratación y gestión de proyectos..... 14

c) Precios unitarios por beneficiarios

d) Coordinación con otras entidades 19

Coordinación

intergubernamental..... 19

Relaciones Red – Municipio 21

Coordinación Red – Entidades Ejecutoras 24

e) Seguimiento y Evaluación 25

2. CUMPLIMIENTO DE METAS 25

3. IMPACTOS DEL PROGRAMA 28

a) Impacto Urbano..... 29

b) Impacto Social 30

c) Sostenibilidad 32

d) Impactos Económicos 33

e) Beneficiarios: Participación y Control 33

4) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 36

ANEXOS 37

EVALUACION 38

EVALUACIÓN

El PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Juan Gonzalo Zapata G.
FEDESARROLLO[1]

Introducción.

El Estado tiene como tarea principal garantizar el crecimiento sostenido de la economía en el medio y largo plazo. Esta tarea se complementa un poco al destinar parte del gasto público a la búsqueda de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En general, los economistas están de acuerdo en la utilidad y necesidad social de destinar parte del gasto público en gasto social; las diferencias se evidencian cuando hay que definir el monto del gasto social, y los sectores estratégicos que deben ser atendidos con estos[2].

Dentro de estos sectores estratégicos se encuentra el de la vivienda. La historia de la política de vivienda en Colombia está dividida en tres fases que se inician, de acuerdo a los registros existentes, en 1918 con la fase llamada Higienista, la segunda a partir de 1942 conocida como la fase institucional y la última fase, la del UPAC a partir de 1970. En el anexo 1 se presenta una descripción más detallada de cada una de estas fases.

El problema de la vivienda de interés social se vuelve más importante cuando aparecen nuevos enfoques del problema de la pobreza y de sus características centrales. Los sectores de salud y educación se favorecieron durante la administración Gaviria (1990-1994), mientras el gasto en vivienda de interés social no tuvo un papel importante aunque siempre ha sido atendido desde entidades del nivel nacional y territorial (ICT, INURBE, FOVIS, etc). Los programas sociales asistenciales tomaron nuevamente fuerza en la siguiente administración, a través de la Red de Solidaridad Social. Infortunadamente, la mayoría de los recursos del nivel nacional para atender la problemática de la vivienda de interés

[1] Este trabajo se desarrolló en forma conjunta con Adriana González y el apoyo técnico de Germán Forero de Fedesarrollo.

[2] Para unos economistas más afectos a la línea de pobreza, esta mejora en la distribución del ingreso se puede lograr principalmente a través de programas asistenciales focalizados en grupos vulnerables: por ejemplo, subsidios a ancianos indigentes, madres jefes de hogar pobres y bonos escolares a niños campesinos igualmente pobres, entre otros y programas de empleo en zonas de emergencia en donde el desempleo llegue a niveles muy altos. Otros desde el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- aseguran que lo más importante es garantizar la prestación de unos servicios sociales, principalmente a través de salud y educación pública.

social se destinaron a construcción de viviendas de interés social nuevas. Esto se explica en gran medida por las grandes expectativas que se tienen con los programas estatales de Vivienda de Interés Social para genera empleo y dinamizar la economía; resultados que en tema de empleo se considera que definitivamente no se obtienen con los programas de mejoramiento. Sin embargo, Hernando Carvajalino[3], estima que en promedio por cada mejoramiento que realizó esta entidad en Santafé de Bogotá se generaron 3 empleos, lo que en total significa una generación aproximada de 14.130 empleos para los 4.710 proyectos que ejecutaron.

Esta concentración de recursos no guardaba relación con la estructura del déficit de vivienda de interés social del país. En la actual coyuntura el déficit cualitativo de vivienda es mayor que el cuantitativo. De acuerdo con Giraldo (1997), el número de familias con déficit habitacional es de 3.6 millones de un total de 8.7 millones de familias, es decir el 41% del total nacional. Déficit que se encuentra distribuido así; el 40% es déficit cuantitativo y el 60 % restante es cualitativo. A su vez, el 54% es urbano y el 46% restante es rural. En las zonas rurales el 67% de las familias tienen carencia parcial o total de vivienda, en tanto que en las zonas urbanas este déficit es del 31%.

Cuadro 1
Distribución del Déficit Cualitativo y Cuantitativo de Vivienda en Zonas Urbana y Rural

	Total		Urbano		Rural	
	No. Flias.	(%)	No. Flias.	%	No. Flias.	(%)
Total Familias [1]	8.691.394	100	6.242.551	100	2.448.843	100
Familias sin Déficit	5.112.903	58.8	4.296.889	68.8	816.014	33.3
Familias con Déficit	3.578.491	41.2	1.945.662	31.2	1.632.829	66.7
Familias con Déficit Cuantitativo	1.423.195	16.4	813.658	13.0	609.538	24.9
Familias con Déficit Cualitativo	2.155.296	24.8	1.132.005	18.1	1.023.291	41.8

[1] La estimación del número de familias se hizo con base en las proyecciones de población del DANE y el promedio de personas por familia de la encuesta. Se mantuvo la distribución urbana - rural de la encuesta.
Fuente : Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, con base en la encuesta CASEN - DNP

En cuanto a la composición del déficit urbano, es importante resaltar que aproximadamente 1.1 millones de familias presentan deficiencias cualitativas en sus viviendas (58%) y 850 mil familias (el 42% restante) déficit cuantitativo.
La información de Casen[4] muestra, a su vez, que el déficit cualitativo inicial urbano[5] tiene el mayor peso relativo en la franja de familias entre 0 y 2 SML. Así, 871 mil familias con niveles de ingreso entre 0 y 2 SML presentan déficit habitacional, lo que a su vez representa el 51.1%, dentro del total de carencias en vivienda urbana (Cuadro 2).

[3] Director de Barrio-Taller, Organización viviendista que ha ejecutado numerosos proyectos de VIS.
[4] CASEN es una encuesta de clasificación socio económica adelantada por el DANE en 1993 con cobertura nacional.
[5] Sin descontar aquellas viviendas que por sus condiciones estructurales no son posibles de mejorar y es mejor construir viviendas nuevas.

Dada esta nueva aproximación al déficit de vivienda, a lo largo de los últimos años, los esfuerzos estatales, aunque con resistencia, se han acercado a atender la demanda de recursos para mejoramiento de viviendas y entorno de las zonas marginadas con el fin de reducir el creciente déficit cualitativo. Los recursos de los Fondos de Cofinanciación, Fondo de Inversión Social, FIS, y Fondo de

Infraestructura Urbana, FIU, han atendido numerosos proyectos en zonas marginales, igualmente ha sucedido con los Fondos de Vivienda de Interés Social Municipales, Fovis, que desde su creación se han dedicado igualmente a atender a las zonas marginales y no sólo a la construcción de viviendas nuevas.

Cuadro 2
Distribución del Déficit de Vivienda Urbana por Rangos de Ingresos (S.M.L.) (1)

Rangos de S.M.L. Zona Urbana	Total familias urbanas	% Familias urbanas	Familias urbanas con déficit	% Familias urbanas con déficit	Acumulado de Familias con déficit	% Acumulado familias con déficit
Total Urbano	6.242.600	100%	1.703.700	100%		
Sin ingresos	101.200	1.6%	33.100	1.9%	33.100	1.9%
Menor a 1 S.M.L.	617.400	9.9%	270.400	15.9%	303.500	17.8%
1 a 2 S.M.L.	1.323.900	21.2%	567.700	33.3%	871.200	51.1%

(1) Déficit cualitativo y cualitativo total (incluye familias que necesitan vivienda nueva por hacinamiento).
Fuente: MDE. Viceministerio de Vivienda, procesamiento encuesta Casen.

Durante la administración Samper (1994-1998) se otorga especial relevancia al programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno. Para poner en marcha estos programas, las personas podían acceder a los subsidios a través de la presentación de planes comunitarios asociativos, por medio de la Red de Solidaridad. Así, se ejecutaron recursos públicos importantes en programas de Mejoramiento de vivienda durante esta administración. Dichos recursos tenían dos fuentes principales; un crédito contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo y contrapartidas del Presupuesto Nacional. El desarrollo de estos programas mantiene algunas de las características de programas desarrollados en otros países; sin embargo, en su desarrollo y especialmente en razón del modelo de gestión puesto en marcha, los proyectos de mejoramiento de vivienda asumieron características propias. Estas se explican por la descentralización y los novedosos esquemas de participación utilizados en Colombia para la construcción de vivienda de interés social.

El presente documento es un resumen de las principales evaluaciones que sobre el programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno se han elaborado en los últimos años. Este se complementó con entrevistas a expertos, exfuncionarios públicos y a líderes de organizaciones de viviendistas. El documento busca dar un panorama tanto de las críticas como de las virtudes encontradas en su puesta en marcha; teniendo en cuenta que, dado que esta experiencia pública es piloto y el monto de los recursos involucrados es importante, se hace un mayor énfasis en

los aciertos mientras las críticas se adelantan con el fin de aportar recomendaciones en la eventualidad que proyectos públicos de mejoramiento de vivienda se implementen en un futuro.

En la elaboración del documento se utilizaron los informes: "Pobreza y Vivienda de Interés Social en Colombia: Los Programas de Vivienda Urbana de las Red de Solidaridad Social" de Reunirse, la evaluación de "La Gestión de los Programas de Vivienda de Interés Social Urbana" elaborada por el Centro de estudios de la construcción y el desarrollo urbano y regional -CENAC-, "Integralidad, Coordinación y Focalización en Programas de Mejoramiento de Vivienda y Entorno" realizado por Martha Lucía Hincapié para el Departamento Nacional de Planeación y "La Política de Vivienda de Interés Social en Colombia en los Noventa" de la CEPAL.

El seguimiento y monitoreo de la red de universidades, Reunirse, prestó especial atención a la evaluación cualitativa dada la complejidad en su diseño y los múltiples objetivos que se propuso la Red de Solidaridad Social. Esta evaluación partió de las características precisas de este sistema como que él mismo fuera sobre la marcha, autónomo, y que retroalimentara a los que diseñan y le dan dirección a una política pública como la de la Red. Por eso se entendió como un control académico proactivo. Reunirse encuestó a 873 beneficiarios del programa de Mejoramiento de Vivienda durante el segundo semestre de 1997, se entrevistó como máximo 10 beneficiarios por proyecto; para un total de más de 90 proyectos cobijados por esta muestra[6].

El informe del CENAC presenta una evaluación de la gestión de los programas de Vivienda de Interés Social Urbana desarrollados por la Red de Solidaridad Social durante el período 1996 a 1998 y a partir de ésta, y de la consecuente identificación de los factores que viabilizan el éxito o fracaso de los programas, esbozan una aproximación hacia el modelo de gestión optimo. La metodología que utilizan se centra en la definición de un conjunto de aspectos determinantes denominados variables de calificación (en este caso utilizan 13) y de los aspectos que explican su comportamiento (variables explicativas o de contexto), ver Anexo 2. El universo del estudio comprende la totalidad de los programas de VIS urbana en los que ha participado la RSS a partir de 1995 que involucren un número de hogares superior a 15, es decir 1.520 programas que reúnen 72.077 hogares (62% mejoramiento y 38% vivienda nueva). Hay que mencionar que la muestra se seleccionó de acuerdo con criterios de equilibrio regional, recursos asignados y tamaño de los programas.

---

[6] Esta muestra es altamente representativa a nivel nacional, tiene una confiabilidad de más del 90% y su margen de error es menor del 5%. A nivel departamental, su representatividad es mucho menor, por lo que en este documento se evita el análisis y las conclusiones con base en esta información, sin embargo, para algunos departamentos la muestra es estadísticamente buena.

El balance del programa elaborado por el DNP complementó las dos anteriores y recopiló información representativa del desarrollo del programa, ordenada respecto a criterios de integralidad, coordinación y focalización. Adicionalmente, a través de una muestra, examina las repercusiones cualitativas de los programas de mejoramiento en el ámbito de la vivienda como el entorno. Finalmente, el trabajo de la CEPAL analiza el desarrollo de la política de vivienda de interés social en Colombia a partir de 1991, cuando se adoptó el sistema de subsidios a la demanda.

Estos documentos se complementan con información de Documentos Conpes (2729 de 1994, 2838 y 2842 de 1996), con documentos reglamentarios de la Red de Solidaridad Social y algunos artículos publicados en la revista de Camacol y Coyuntura Social de fedesarrollo. Adicionalmente se realizaron entrevistas con Natalia Bonilla y Hernando Carvajalino; asesora del Inurbe y director de Barrio-Taller respectivamente.

El trabajo se divide en cuatro secciones, además de esta introducción. En la segunda parte se presentan los objetivos, montos de inversión y metodología de ejecución del programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno de la Red de Solidaridad Social. En la tercera parte se encuentra la evaluación sobre el nivel de ejecución alcanzado en el programa y la relación con las metas previstas.

En la cuarta parte se desarrolla el análisis de los impactos del programa. Se tienen en cuenta el impacto urbano, social, económico, sobre los beneficiarios y la sostenibilidad. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo.

1. OBJETIVOS Y METODOLOGIAS DE EJECUCION DEL PROGRAMA

La Política de Vivienda Social Urbana planteada para el período 1994 - 1998 tenía dos componentes: uno integrado a la Red de Solidaridad Social que cubría a las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, y otro dirigido a atender, con proyectos de vivienda nueva, hogares pobres con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos. La parte integrada a la Red de Solidaridad Social tiene, a su vez, dos programas: el mejoramiento de la vivienda y su entorno, y la dotación de vivienda nueva. En este trabajo apenas se mencionan las metas y recursos del componente de vivienda nueva y la evaluación se concentra en el componente de mejoramiento de vivienda y entorno.
Las metas iniciales de la política, de acuerdo con el Salto Social y los documentos del Consejo Nacional de Política Social, Conpes, se pueden resumir brevemente de la siguiente manera: la política busca ejecutar un total de viviendas de interés social urbanas ligeramente superior a las 606 mil (500 mil subsidiadas y 106 mil con crédito); de estas, la mayoría se concentra en el área urbana (en donde se busca focalizar mayor parte de los recursos). En las familias con ingresos entre

los 0 y 2 salarios mínimos legales al mes, se tenía una meta inicial de 437.2 mil soluciones de las cuales 258.4 mil son mejoramientos de vivienda y las 178.7 restantes, otro tipo de soluciones[7]. Con los recursos de la Red se debían ejecutar la totalidad del programa de mejoramiento de vivienda y entorno y más del 60% de las otras soluciones[8].

Cuadro 3
Política de Vivienda Social Urbana
Metas Físicas y Financieras (1994-1998)

		Número Hogares Subsidiados	Hogares Beneficiados (1)	Valor Millones de Pesos de 1994
1.	*Programa de Subsidios a la Demanda*			
1.1.	Programa de la Red (0-2 sml)	416,190	933,090	837,270
	- Mejoramiento de Vivienda y Entorno	258,450	775,350	568,590
	-Vivienda Nueva	157,740	157,740	268,680
1.2.	Otra Vivienda Social (2-4 sml)	83,910	83,910	178,640
	Subtotal Programa de Subsidios	500,100	1,017,000	1,015,910
2.	*Vivienda con Crédito*			
2.1.	Fondo Nacional del Ahorro (2)	42,060	42,060	437,390
	- (0-2 sml)	21,030	21,030	218,695
	- (2-4 sml)	21,030	21,030	218,695
2.2.	Otras Fuentes de Crédito (3)	148,000	148,000	1,047,800
	Subtotal Programa de Crédito	190,060	190,060	1,485,190
	Gran Total	606,250	1,123,150	2,501,100

(1) Se estima que por cada subsidio familiar adjudicado en el programa de mejoramiento de vivienda y entorno, los recursos del FIS, FIU, RSS y los municipios permiten beneficiar a tres familias.
(2) El 80% del crédito se destina a vivienda usada y el 20% a vivienda nueva
(3) Las familias beneficiadas con subsidios del programa Otra Vivienda Social reciben, al mismo tiempo crédito. Por lo tanto, están también incluidas en el total de beneficiarios por Otas Fuentes de Crédito. Para evitar doble contabilización se excluyen del gran total
Fuente: Documentos CONPES 2729

[7] Además de la vivienda nueva se incluyen como solución, legalización, unidad básica, unidad mínima, vivienda usada, lote urbanizado y lote urbanizable. Este tipo de soluciones están consideradas en los objetivos del programa.
[8] Además la Red tenia como meta la ejecución de 110 mil soluciones de vivienda nueva para un total de 416 mil soluciones a cargo del programa de Vivienda Urbana

Con los programas de crédito subsidiado y las actividades complementarias financiadas con los recursos de los Fondos de Cofinanciación, la Red de Solidaridad Social y de los municipios, se esperaba beneficiar en total a 1.123.000 familias (Cuadro 3). De esta manera el déficit cualitativo de vivienda social urbana se reduciría en 39% y el cuantitativo en 43% (Cuadro 4).

Cuadro 4
Efecto del Programa de Vivienda en el Déficit

	Déficit Actual	Viviendas del Programa	Déficit Estimado 1998		Disminución Efecto del Programa
			Con Programa	Sin Programa	
		(a)		(b)	(a)/(b)
1. Cuantitativo	441,336	317,690	394,963	746,514	0.426
(0-2 sml)	297,136	163,740	205,284	398,862	0.411
(2-4 sml)	144,200	(1) 153,950	189,679	347,652	0.443
2. Cualitativo	664,489	258,500	402,054	664,489	0.389
Total Hogares	1,105,825	(2) 576,190	797017	1,411,003	0.408

(1) Incluye 83.900 soluciones financiadas a través del componente no cubierto por la RSS más 70.000 financiadas exclusivamente con crédito.
(2) Las restantes 30.000 soluciones del programa corresponden a viviendas reubicadas que no afectan cuantitativamente el déficit.
Fuente: Documento Conpes 2729

Es importante mencionar que a través de la Red se coordinó, además del programa de vivienda urbana que incluye el de mejoramiento de vivienda y entorno, la ejecución de 13 programas; los cuales se pueden agrupar en tres bloques:

- Los de hábitat: Vivienda urbana y rural, Recrear.
- Los de ingresos: Empleo urbano y rural.
- Los de promoción social: Talentos, Programa de atención materno infantil (Pami), Subsidio escolar, Bono rural, Habitantes de la calle, Apoyo Alimentario, Recicladores.

Los programas de vivienda urbana y rural representaban, junto con los programas de empleo urbano y rural y Revivir, el 74% del total del presupuesto de la Red.

Los principales objetivos del programa de Vivienda Urbana, de acuerdo con su reglamento operativo son seis, los cuales Reunirse, por su importancia, los agrupa en dos objetivos centrales que son objeto de su evaluación.

- "(...) elevar la calidad de vida de las comunidades urbanas mediante el mejoramiento de sus condiciones habitacionales, lograr la participación de la sociedad en los procesos tendientes a obtener la solución de sus necesidades habitacionales básicas y fortalecer la gestión local en los procesos de vivienda y desarrollo urbano."[9]

- El programa por medio de su modelo de gestión busca generar los siguientes impactos cualitativos:

  - Focalice los recursos en los sectores más vulnerables de la población.
  - Genere participación de los beneficiarios en las diferentes fases del ciclo de proyectos, en los procesos de toma de decisiones colectivas y en el desarrollo de un control social activo.
  - Genere algunos mecanismos para la sostenibilidad de los proyectos.
  - Fortalezca la participación y autonomía de los municipios a través de un desarrollo institucional de las localidades, la integralidad del programa con otros programas de la Red y de los entes territoriales y asuma el compromiso de cofinanciar el programa tal y como lo establece el reglamento operativo.

Además de la superación de metas físicas como legalidad y entrega de unidades básicas, el programa buscó desarrollar procesos tanto con los beneficiarios como con las autoridades locales (desarrollo institucional, integralidad y cofinanciación), así como ser eficientes en la focalización de los recursos en las poblaciones objeto del programa.

La Red de Solidaridad Social para cumplir con sus objetivos de mejorar el nivel de ingresos y la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población activando, al mismo tiempo, la potencialidad de sus capacidades productivas y organizativas y promoviendo un nuevo concepto de gestión social conectando el Estado y la sociedad; seguía 5 principios guías de su acción: Transparencia, validación, equidad, integralidad y participación; y 5 criterios de operación: Concertación, focalización, proactividad, cofinanciación, gestión, seguimiento y control.

La estructura organizativa de la Red previó el respeto por el liderazgo propio de cada una de las entidades nacionales ejecutoras en la orientación general de sus políticas, del mismo modo que en el respaldo del gobierno regional y municipal. Así, la Red además de mantener su estructura a nivel nacional, descentralizó funciones a través del establecimiento de instancias responsables a nivel departamental y municipal:

---

[9] Objetivos consistentes con la normatividad que rige la política de vivienda en el país: Ley 03/91, ley 188/1995 y el decreto 706/1995, el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social" y Sistema Nacional de vivienda de interés social , como los más importantes..

- Nivel Nacional: Mesa Nacional de Solidaridad, Comités Técnicos Sectoriales Nacionales y Comités Asesores.
- Nivel Departamental: Mesa Departamental de Solidaridad, Comités Técnicos Departamentales y Gerencia Colegiada Departamental.
- Nivel Municipal: Mesa Municipal de Solidaridad y Comités Técnicos Municipales.

Uno de las principales innovaciones introducidas en el modelo de gestión de la Red se encuentra en el mecanismo de seguimiento, control y evaluación. De manera simultánea al control social ejercido a través de instancias de participación ciudadana como la Mesa de Solidaridad y las Gerencias Colegiadas; la Red desarrolló un sistema de seguimiento, con dos componentes. El primero, de responsabilidad de cada entidad ejecutora, da cuenta del nivel de avance de cada uno de los programas y proyectos. El segundo, externo e independiente del anterior, denominado Reunirse, conformado por una red de 15 universidades regionales, bajo la secretaría técnica del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la universidad de los Andes, diseñado para monitorear la articulación de los programas Red con la política social y los planes de desarrollo de los niveles territoriales. En el anexo 3 se expone con mayor detalle el reglamento operativo de la Red.

La participación de los beneficiarios, de las organizaciones sociales y de las comunidades se quiso extender desde la concertación en las mesas de solidaridad, pasando por la validación de beneficiarios, hasta la etapa de formulación, ejecución, seguimiento y control de proyectos. Las mesas de solidaridad se fueron convirtiendo en un escenario público de rendición de cuentas, lo que concurrió en mejorar la eficiencia de las entidades territoriales de política social.

En el proceso de asignación de los recursos, la Red se diferencia de los tres principales mecanismos de financiación nacional de políticas sociales a nivel territorial: la descentralización, los fondos de cofinanciación y el fondo nacional de regalías[10]. La Red establece cupos indicativos por departamentos y programas, con base a los cuales se estableció una concentración dinámica entre niveles territoriales sobre los criterios de focalización de recursos y las acciones a emprender contra la pobreza.

Las entidades ejecutoras, mediante los acuerdos con la Red, adoptaron su esquema de gestión de atención de la población más pobre, la focalización de

[10] Cada una de ellas tiene condicionantes y dificultades: la primera obedece a una fórmula automática, creciente e incondicional respecto de metas y objetivos; los fondos de cofinanciación asignan los recursos por medio de concursos, en la mayoría de las ocasiones, viciados por los parlamentarios; y el último es un gasto con destinación relativamente indiferenciada y cuya asignación está filtrada por las capacidades de presión de los representantes políticos de diferentes niveles de gobierno.

recursos mediante proyectos, el sometimiento de los criterios de focalización en escenarios públicos con representantes locales, la rendición pública de cuentas del desempeño del programa, la promoción de la participación y el control social.

En la relación con los gobiernos locales, los programas de la Red de Solidaridad buscaron involucrarlos estratégicamente y mejorar las relaciones entre niveles de gobierno con el propósito de luchar contra la pobreza. A las administraciones municipales les correspondía formular los proyectos de inversión posteriormente viabilizados por las respectivas entidades ejecutoras. Sobre esta base se establecieron convenios administrativos entre la nación (Red o entidades ejecutoras) y los municipios para la mayoría de los proyectos. Posteriormente, la ejecución se delegó directamente en el municipio, el cuál la podía realizar directamente o a través de terceros.

La propuesta de la Red, se entiende como un Modelo de Gestión novedoso. Uno de sus grandes retos fue responder a la necesidad de coordinar e integrar varias instituciones y niveles de gobierno alrededor de una nueva propuesta que involucra la participación social. Principios propuestos por la Red, como la transparencia y focalización en los más pobres, tuvieron un gran desarrollo gracias a la utilización de mecanismos de participación donde se dio un mayor nivel de información y donde el beneficiario y la comunidad en general se acercaron al proceso de focalización.

El componente de mejoramiento de vivienda y entorno se enmarca, con algunas características propias adicionales, en este modelo de gestión de la Red de Solidaridad Social -RSS-. Este programa estaba focalizado en los estratos 1 y 2 de la población, en los cuales buscó aplicar el subsidio para "mejorar una vivienda hasta llegar a la unidad básica y aplicar los recursos de los fondos de cofinanciación... para el mejoramiento del entorno, tales como equipamiento comunitario, estructura vial y de servicios públicos". De acuerdo con el reglamento operativo el tipo de vivienda meta que se menciona -unidad básica-, es la solución de vivienda que entrega, además de un lote urbanizado, un espacio de uso múltiple con baño, cocina y lavadero.

Las viviendas objeto de mejoramiento debían presentar una o varias de las siguientes carencias:

- Inestabilidad estructural de la vivienda,
- Ausencia de los servicios de acueducto y/o alcantarillado,
- Ausencia de cocina, baño o lavadero,
- Pisos en tierra,
- Falta de accesibilidad inmediata a la vivienda.

El subsidio otorgado para el saneamiento básico de la casa (unidad sanitaria, cocina, pisos y/o techo), conexiones e instalaciones domiciliarias a los servicios públicos, legalización de títulos, cimentación y estructura; se complementaba con recursos de los municipios y de los Fondos de Cofinanciación (FIU y FIS). Se buscaba así, actuar simultáneamente en la vivienda y el entorno del barrio donde se encontraba localizada. Adicionalmente, las normas exigían que los beneficiarios de subsidios hicieran aportes en dinero o en mano de obra equivalentes, como mínimo al 5% del valor de cualquier tipo de solución.

El Inurbe administraba este programa; desembolsaba los recursos a través de un contrato de encargo fiduciario, con el cual se realizaban los pagos de los subsidios a los beneficiarios. Cuando se contrataba con el Municipio o con las entidades oferentes éstas podían efectuar las contrataciones necesarias para la ejecución y la interventoría de las obras, en cumplimiento con las disposiciones legales vigentes.

El municipio, con el apoyo del FIU en el caso de la infraestructura y adaptación de terrenos, y del FIS en el caso de equipamiento social tenía a su cargo las obras de acceso vial y peatonal al asentamiento, las redes de servicios públicos, grandes obras de mitigación de riesgos y aquéllas dirigidas a la adecuación de zonas verdes y demás elementos del espacio público y del equipamiento colectivo zonal. La Red de Solidaridad tenía como función adicional apoyar el Plan con la construcción de parques a través del programa Recrear, el levantamiento topográfico y la financiación de estudios necesarios para la mitigación de riesgos.

Por su parte, la transformación de los pre proyectos de inversión hasta la puesta en marcha de ellas, es lo que constituye el ciclo de vida del programa o proyecto. Cada una de estas etapas de transformación requiere de recursos humanos, financieros, materiales, de información, entre otros. En la tabla 1 se presentan los criterios que rigen la metodología Red para la identificación y ejecución de los proyectos de mejoramiento de vivienda y entorno.

a) Sistemas de Selección de Beneficiarios

El modelo de gestión de la Red de Solidaridad Social adelanta dos tipos de focalización bien diferenciados. El primero de ellos es la focalización geográfica en donde se asignan techos presupuestales a nivel nacional y departamental y en general, se parte de una propuesta técnica para la asignación de los recursos por programas a los departamentos y municipios. La segunda focalización es la poblacional, con esta se identifican los barrios, las comunidades, las familias y/o los beneficiarios de los programas Red. Además, las mesas departamentales focalizaron los recursos a los municipios por programas y, las Mesas Municipales focalizaron geográficamente los proyectos y los beneficiarios.

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Para Hernando Carvajalino, Director de Barrio - Taller entidad que trabaja desde 1990 en ejecución de vivienda de interés social, lo que permite que la selección de las familias beneficiarias sea más objetiva es que esta se realice de acuerdo a criterios técnicos. Pero considera que en un próximo programa debe existir mayor rigurosidad por parte de los oferentes técnicos en el proceso de selección de las familias ya que en algunos casos reciben dinero por incluir familias que no necesitan el subsidio. Además, señala que la focalización puede incluir familias en barrios dispersos (postulación individual) complementando la postulación colectiva establecida para los programas de mejoramiento de vivienda y entorno, de esta forma también se alcanza un gran cubrimiento e impacto.

Focalización Geográfica.

En el nivel nacional y departamental, la Red utilizó criterios técnicos que se respetaron en todas las instancias en donde se focalizaron recursos. Las variables técnicas utilizadas son las de población en situación de miseria, de acuerdo con el NBI, y población vulnerable (edad, sexo y otras características). Con el NBI se asume que con 2 o más necesidades básicas no satisfechas se tiene una familia en miseria y por extensión, que es de "las más pobres de las pobres". Con la información disponible de pobreza y miseria por municipio y departamento se construyó una metodología para la focalización geográfica. Con estos criterios se distribuyó el 70% de los recursos del programa de Mejoramiento de Vivienda, en tanto que el 30% restante se focalizó de acuerdo con otros criterios de la Red como desplazados, zonas de conflictos y tensión política, zonas poco atendidas en años anteriores y desastres naturales (inundaciones, etc.) como los más importantes[1]. En general, en la mesa de solidaridad nacional y en las departamentales se respetaron las propuestas técnicas presentadas.

Hacia el futuro, una recomendación importante, es la de incluir como criterios de focalización, además de los mencionados del NBI otros como grado de urbanización y flujos migratorios rural - urbano. Además, en programas como los de la Red se puede abrir paso a la posibilidad que los recursos de estos programas no se destinen únicamente a "los más pobres de los pobres", sino focalizarlos en proyectos "sólo para pobres de los departamentos y municipios pobres".

En general, los recursos del programa a nivel departamental se distribuyeron más, bajo el criterio de igualdad que de equidad, situación que fue similar a nivel municipal, en donde no se consultaron las grandes diferencias existentes en los déficits por municipio y las características de los déficit cualitativos tanto entre municipios como entre zonas y barrios.

[1] *Interesados ver Notas sobre focalización geográfica. Área de Indicadores sociales, mimeo RED, abril 1995.*

Tabla 1
Ciclo de Vida de un Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno

Etapa	Responsable
1. Identificación - Diagnóstico	1.1. Red de Solidaridad Social presenta la propuesta de recursos y cobertura al Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Agua Potable y Vivienda de Interés Social y la comunica al Comité Técnico Departamental.
	1.2. El Comité Técnico Departamental prepara la propuesta departamental para ponerla a consideración y validación de las Mesas de Solidaridad Departamentales, en la que se determina en que municipios se efectuará la intervención, se definen las prioridades y se asignan los techos presupuestales municipales.
	1.3. La Mesa de Solidaridad Municipal valida la selección de los beneficiarios del programa, y tiene la responsabilidad de velar por la incorporación de los programas de la Red en el Plan de Desarrollo Municipal y apoyar la constitución de veedurías.
	1.4. El Municipio identifica la problemática al interior de la viviendas y en los servicios públicos y el equipamiento urbano. El diagnóstico es elaborado por la administración municipal mediant eun contratista privado, una ONG o una OPS.
2. Programación	2.1. El Comité Operativo del programa del nivel municipal elabora el cronograma de actividades, el flujo de fondos a invertir, la agencia oferente que lo propondrá ante el Inurbe, los responsables de la ejecución, la asistencia técnica y las instancias de coordinación y supervisión.
3. Ejecución	3.1. Construcción de la obra física que cuenta con la iniciativa del sector privado y la asesoría y seguimiento del INURBE. Además de la tarea de administración y gerencia, se cuenta con la participación de la comunidad y con un alto contenido tecnológico.
4. Ejecución	4.1. Puesta en marcha de los programas bajo la responsabilidad de la comunidad y las agencias públicas y privadas involucradas

Según la evaluación de Reunirse, el método de asignación de recursos presentó algunos problemas ya que las localidades expresaban su demanda de forma que se ajustara a una oferta nacional previamente establecida, pero no expresaban realmente sus prioridades contra la pobreza.

Focalización Poblacional.

Según el modelo de gestión de la Red, los beneficiarios deberían focalizarse básicamente en las mesas de solidaridad, proceso que se cumplió en la mayoría de los proyectos; sin embargo, Reunirse encontró que existen otros criterios utilizados para la focalización de los beneficiarios de los proyectos de mejoramiento.

La focalización presentó varias diferencias de acuerdo con las características de cada proyecto. En algunos municipios la focalización favoreció a comunidades organizadas de tiempo atrás. Este es un buen ejemplo de como los subsidios individuales se convierten en colectivos con los efectos positivos que de este salto cualitativo se deriva; mejor gestión del proyecto, mayor impacto del componente de entorno y fortalecimiento de las redes sociales y del trabajo colectivo, entre otros.

Para Reunirse, la focalización de los proyectos de la Red tiene algunos problemas. El primero de ellos y tal vez el más importante es la focalización equivocada de proyectos de mejoramiento de VIS en zonas altamente deprimidas; esto porque las condiciones de las viviendas eran tan malas que es prácticamente imposible mejorarlas con los recursos del subsidio asignado por familia. En otras palabras, eran familias que debían haber sido cobijadas con el componente de Vivienda Nueva del programa.

La evaluación realizada por el CENAC encuentra, asumiendo un desvío máximo del subsidio del 5%, que en la mayor parte de los programas predominan los hogares clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN; teniendo este indicador un mejor comportamiento en el caso de los programas de mejoramiento. De manera complementaria, muestran que casi la totalidad de los hogares de los programas clasificados en el mejor nivel de gestión tiene ingresos mensuales inferiores a dos salarios mínimos.

En conclusión la focalización de los recursos de la Red cumplió con sus objetivos. Natalia Bonilla considera que "por primera vez se logró llegar a la población más pobre y esta siente que ha perdido un servicio del Estado; esto se hace evidente en que aún hay familias que se acercan a la Red o al Inurbe preguntando por el programa, los alcaldes que buscan revivirlo y cuenta con el apoyo de los congresistas. La necesidad del programa se está viendo especialmente en los municipios que sienten el mayor impacto de los desplazados por la violencia en el país; de acuerdo con un estudio realizado diariamente están llegando 27 familias desplazadas a la ciudad de Santafé de Bogotá".

b) Métodos de Contratación y Gestión de Proyectos

Uno de los grandes problemas que se encontró en el modelo de gestión de la Red es el proceso de contratación de los ejecutores de los proyectos en los

municipios, esto por varias razones. La más mencionada hace referencia al tipo de contratista idóneo para este tipo de proyectos; viviendistas y funcionarios territoriales afirman que aún permanece la duda si este tipo de programas debe contratarse con constructores con animo de lucro o con ONG viviendistas más acostumbradas a la gestión de este tipo de proyectos.

La selección del ejecutor es uno de los temas más importantes en el ciclo de los proyectos de vivienda de interés social de los programas de la Red. Al ser el alcalde, el gerente de los programas sociales en el municipio, él es el encargado de la contratación de los ejecutores de los proyectos. Dicha contratación es, en resumen, la manera como los alcaldes consideran que es mejor opción para ejecutar los programas de vivienda. En muchos casos, según la evaluación interinstitucional realizada por Reunirse, se genera un proceso casi licitatorio en el cual varios oferentes presentan solicitudes y las alcaldías son las encargadas de seleccionar el contratista; tal es el caso de Barrancabermeja.

Para la Federación Nacional de Viviendistas, Fenavid, los alcaldes se equivocan al seleccionar los contratistas ya que muchas veces sólo tienen en cuenta las capacidades técnicas, razón por la cual los principios y criterios de la Red se ven olvidados una vez comienza la ejecución. De acuerdo con la evaluación realizada por Reunirse, los principios y criterios de la Red son tomados en cuenta en el diseño y presentación del proyecto; sin embargo, una vez este llega a su fase de ejecución en el orden local tienen un papel muy activo las alcaldías y los contratistas no tienen real aplicación.

En los municipios se utilizaron cuatro formas para la ejecución de los proyectos: directa del municipio (entidad municipal o el Fovis), constructores privados, organizaciones de viviendistas y, por último, la figura del gerente – interventor.

La evaluación de Reunirse indica que el programa de mejoramiento de vivienda y entorno fue ejecutado directamente por el municipio en el 67% de los casos consultados, mientras sólo un 29% lo hizo a través de intermediarios. Cuando la ejecución estuvo a cargo del municipio, el FOVIS se vinculó en un 64% de los casos al diseño, la coordinación de las obras y el seguimiento o la financiación del proyecto.

Es importante mencionar que varios fondos de vivienda municipal se crearon, o efectivamente iniciaron su funcionamiento, con los proyectos de la Red. Esto convirtió a los proyectos de la Red en las primeras experiencias de los Fovis, que infortunadamente no podían ser las mejores por su carácter experimental, con resultados negativos ya que los beneficiarios se quejaron por problemas como mala calidad de los materiales, sus elevados precios y la lentitud con que se realizaron las obras. Algunos fondos se concentraron más en ejecutar directamente las obras que en impulsar la organización comunitaria. Este tipo de

gestión generó tensiones con los beneficiarios por lo que muchos funcionarios del nivel local, se quejaron de la pasividad de los beneficiarios con el proyecto.

Cuando las administraciones municipales recurrieron a la contratación con constructores privados, se registraron las mismas dificultades que enfrentaron las administraciones municipales. Con el agravante que en estos proyectos no se desarrollaron los procesos participativos y de control social establecidos por el modelo de gestión de la Red.

El modelo de ejecución que se ha denominado Gerente – Interventor se caracterizó por poner en cabeza de un profesional el diseño, la gerencia e interventoría del proyecto de forma que no se fragmentó la gestión de los proyectos en diferentes responsables. En este caso los participaron desde el diseño mismo del proyecto. Ello permitió realizar una mejor gestión en el proceso de construcción física de las obras, propició la cercanía personal con los beneficiarios y la legitimidad entre ellos para impulsar propuestas de organización y participación. Este tipo de gerencia implicó mejor calidad de los materiales, mayor presencia profesionales en la ejecución directa de la obra y asistencia técnica a los beneficiarios, y procesos participativos no intermediados.

La contratación con organizaciones de viviendistas fue muy poco utilizada, a pesar de su experiencia no sólo en la construcción de vivienda de interés social sino en el desarrollo de procesos participativos y trabajo con la comunidad. En general, se sugiere que los Fovis participen en la ejecución de los proyectos sólo si tienen experiencia previa en el manejo de estos proyectos. Así mismo que no se encarguen de la ejecución directa de las obras. Preferiblemente se recomienda trabajar con viviendistas y gerentes – interventores.

Algunas entrevistas realizadas reflejan la preocupación por la calidad del ejecutor. Según Natalia Bonilla, la Red no identificó el perfil del contratista idóneo para los proyectos de la Red[12].

Debido a la falta de criterio en la selección del oferente técnico en algunos casos, como el proyecto de mejoramiento de vivienda del barrio Juan Rey ubicado en la localidad de San Cristóbal en Santafé de Bogotá, no había una gerencia propiamente dicha; no existía un oferente sino, más bien, una persona que participaba en la formulación del proyecto y en la compra y entrega de los materiales. Tampoco existía ningún tipo de asistencia técnica, sino una persona que cobró un dinero por redactar el proyecto.

Con respecto a la focalización, en el proyecto del barrio Juan Rey se observó como ésta dependía en gran parte del oferente y/o del asistente técnico ya que

[12] En los programas que se desarrollan actualmente (construcción sobre lote propio) se estudia al oferente teniendo en cuenta la situación financiera y la experiencia

éstos no siguieron rigurosamente los criterios técnicos establecidos desde el programa, y, por el contrario, introdujeron criterios propios y excluyentes, solicitando el pago de cuotas de inscripción, que en últimas terminó beneficiando a las familias con mayor disponibilidad de recursos.

Barrio – Taller recomienda, por su parte, que un nuevo programa debe tener una interventoría más rigurosa, por lo menos realizando visitas continuas a las obras. Esta función la puede realizar el Inurbe o la Red de Solidaridad. Igualmente que se verifique que los oferentes técnicos (ejecutores) cumplan con tres requisitos centrales:

- Técnico
- Social
- Administrativo y Financiero

De acuerdo con los beneficiarios, se presentaron inconvenientes; por ejemplo en los proyectos de mejoramiento de VIS en Tunja, Boyacá, se presentaron dificultades en la ejecución de las obras por falta de una adecuada asesoría técnica. Ellos piensan que en el futuro debe existir más acompañamiento en la obra, ya que dado su bajo nivel de capacitación muchos de los beneficiarios construyeron mal los mejoramientos. Igualmente, encontraron desfases organizativos en el proyecto, donde se implementaron acciones que requerían con antelación de otras, es el caso de la entrega de algunos materiales como el cemento, que se daña, si no se consume a tiempo, pero que para consumirse se necesitan arena y los ladrillos y estos últimos no se proveían a tiempo.

Complementar el subsidio de vivienda con capacitación se convierte en una atención integral a los beneficiarios y se abren las posibilidades para que ellos mismos alteren su condición de pobres. Se reconoce la importancia del SENA en la capacitación en construcción, la cual ha sido de gran impacto para los beneficiarios, en aquellos proyectos en donde se ha ejecutado.

Por último, Natalia Bonilla, sugiere que es mejor orientar el programa como "Macroproyectos Urbanos". En estos se realiza un único contrato que incluya mejoramiento de vivienda y del entorno; de esta forma el contratista principal decide si subcontrata o no para finalmente poder responder por todo el proyecto.

c) Precios Unitarios por Beneficiarios

Los topes máximos para los subsidios fijados por el Inurbe dependían de la ciudad donde fuera realizado el proyecto y del tipo de programa desarrollado (cuadro 5). En ciudades de más de más de 500.000 habitantes se otorgaron subsidios hasta por $4.9 millones (US$3.250) para adquisición y construcción de vivienda, $2.9 millones (US$1.950) para mejoramiento y $3.5 millones (US$2.270) para la adquisición de lotes. Sólo se permitían subsidios para soluciones cuyo precio no superara los 135 sml, es decir $27.7 millones (US$18.000) en la

adquisición de vivienda. Los subsidios otorgados por las Cajas de Compensación son superiores a los que ofrece el programa en cuestión.

Cuadro 5
Valor Máximo del Subsidio según Tamaño de Ciudad
Inurbe - 1998

Tipo de Programa	Población de la Ciudad en Miles					
	Menor a 100		Entre 100 y 500		Mayor a 500	
	$	US$	$	US$	$	US$
Mejoramiento de Vivienda y Entorno	2,992,114	1,948	2,992,114	1,948	2,992,114	1,948
Adquisición y Construcción de Vivienda	3,562,040	2,320	4,274,448	2,784	4,986,856	3,247
Lotes Urbanizados	2,493,428	1,624	2,992,114	1,948	3,490,799	2,273
Desastres Naturales	4,274,448	2,784	4,986,856	3,247	4,986,856	3,247

Tipo de cambio nominal fin de año/1998: $1.535,6 por dólar
UPAC fin de año/1998: 14.284,16
Fuente: Acuerdo No.16 de 1995 Inurbe

De acuerdo con la evaluación del CENAC, el programa ha obtenido un grado de costo-efectividad inferior en mejoramiento de vivienda que en vivienda nueva. La percepción de que el subsidio en vivienda nueva ha resuelto las necesidades habitacionales que tenían los beneficiarios antes de vincularse al proyecto es unánime. Esta evaluación concluye que el programa de Vivienda de Interés Social urbana requiere mayores recursos que permitan mejorar el costo efectividad del subsidio, especialmente frente a las obras de mejoramiento. Según los resultados del CENAC, las acciones en este sentido deben partir del incremento del subsidio de financiamiento de vivienda asignado sobre la cuantía máxima legalmente permitida para cada tipo de proyecto.

Natalia Bonilla considera que la discusión sobre la suficiencia del subsidio depende de lo que se busca con el programa. Para alcanzar vivienda básica estable es suficiente, pero si los beneficiarios buscan obtener algo mas que esto para generar renta más que lograr mejorar la calidad de vida el subsidio no es suficiente. Por otra parte, enfatiza la relevancia de remplazar el subsidio variable por uno fijo que reduzca la posibilidad de manejo político en su asignación. El beneficiario no conocía exactamente cuál era el monto del subsidio que le había sido asignado, esto limita la transparencia del programa.

Por su parte, Hernando Carvajalino también expone la necesidad de que los beneficiarios entiendan la mayor importancia del mejoramiento de la calidad de vida frente a la rentabilidad que este les pueda generar. Sin embargo, piensa que aún para lograr un impacto sólido en la calidad de vida de los beneficiarios los subsidios deben ser mayores. Además, considera que aunque los beneficiarios controlan el costo de los materiales y el mercado regula el precio de la vivienda; es importante que existan criterios mínimos de costos y calidad de los materiales

sin que deje de existir una oferta abierta. En este sentido Natalia Bonila menciona la falta de control sobre la calidad de la inversión y del costo:

"Aunque no es posible inducir el costo, la Red o un programa similar podría establecer ciertos parámetros racionales de conocimiento público. En algún momento se intentó establecer una canasta de insumos básicos y, mediante un acuerdo con los principales productores de estos insumos, acordar un precio favorable para el programa. Esta negociación no tuvo éxito porque los industriales pedían un pago inicial que implicaba pactar con anterioridad una cantidad comprada. Además, se tenía el tema del transporte de estos insumos ya que las ejecuciones eran dispersas y generalmente estaban ubicadas en sectores con mal acceso de forma que el costo del transporte era muy alto."

La evaluación de Reunirse señala que las condiciones iniciales de las viviendas limitan en gran medida el éxito o fracaso del subsidio entregado, en términos de superación de las carencias de las viviendas. Se recomienda que el programa de mejoramiento debe entregar subsidios de acuerdo con las carencias de cada vivienda y en relación con el número de personas que habitan en ella.

d) Coordinación con otras Entidades

Coordinación Intergubernamental

Los espacios de la Red, además de cumplir su función de focalizar recursos y de diseñar estrategias de control social y participación de los beneficiarios en la ejecución de los programas, fueron un espacio más para lograr dos objetivos importantes. El primero de ellos, lograr acercar a los funcionarios del nivel nacional a una realidad variada y compleja como lo son las numerosas manifestaciones de la pobreza en términos del hábitat de los beneficiarios. Segundo, obligó a concertar entre las entidades del nivel nacional, Red e Inurbe, y a su vez, a estas con los gobiernos locales.

Funcionarios del Inurbe aseguran que hubo falta de compromiso y capacidades para manejar estos programas por parte de las autoridades locales. Para ellos hay falta de coordinación entre todos los programas nacionales que conforman la política social al acercarse al nivel local. Cada uno de ellos demanda tiempo, recursos para cofinanciación y personal del nivel local, entre otros.

Se encuentra que la planeación presupuestal de las entidades nacionales, entre ellas la de la Red, es un proceso individual que no consulta el proceso presupuestal municipal, por lo que muy difícilmente coinciden los tiempos del ciclo de proyectos de la Red y de los fondos de cofinanciación con los recursos de inversión del nivel local. El problema de la demora de los desembolsos es el más traumático a nivel municipal tanto para los ejecutores de las obras como para los mismos beneficiarios, este es el problema más importante para estos últimos

Según Natalia Bonilla, el programa tendría un mejor desempeño si se logra desembolsar el 100% del subsidio condicionado a la ejecución de la obra. Por ejemplo, para Hernando Carvajalino el proceso de las Cajas de Compensación es más eficiente, rápido y transparente que el de la Red. Con las Cajas de Compensación el oferente técnico utiliza un crédito puente, a través de alguna entidad financiera, y obtiene el desembolso del 100% de los recursos. Esto permite que el proyecto se ejecute en un promedio de 3 meses, mientras los desembolsos en cuotas de la Red pueden llevar a una duración del proyecto mucho mayor. Si el oferente incumple debe responder ante el intermediario financiero por los recursos del subsidio[13].

Funcionarios del nivel departamental y municipal afirman que el problema radica en el mal enfoque en la asignación de los recursos de los programas. Sugieren que la planificación y la asignación de los recursos no debe ir del nivel central al local sino, por el contrario, partir de lo local a lo nacional. La relación entre los planes de desarrollo municipal, la política social en la vida pública municipal y los programas de vivienda de la Red, es muy alta entre éstas instancias. De acuerdo con los alcaldes, el 94% de los municipios tiene programas de política social en su plan de desarrollo y éstos son coincidentes con la Red en un 78%, nivel alto pero que no debe sorprender ya que estos planes tienen uno o varios programas sociales de estos sectores; vivienda, empleo, salud y educación. Sin embargo, hay que tener presente que el 20% de los alcaldes entrevistados considera que los programas de la Red no están integrados con el plan desarrollo municipal.

Esta ruptura central entre la Red y los gobiernos locales puede explicar, en gran parte, las consideraciones o críticas que se le hacen al programa público Red de Solidaridad Social al calificarlo de "una fuente más de recursos" del nivel nacional, incapaz de coordinar la política social a nivel municipal o, de ser inflexible al no acomodarse a la demanda de programas sociales a nivel municipal. La oferta de la Red, a pesar de tener 14 programas, no puede atender la diversidad de problemas que se presentan en más de 1,070 municipios, pequeños y grandes mundos con dinámica propia.

De acuerdo con Reunirse, los alcaldes conocen el Inurbe y cuales son sus funciones. De ellos el 55% opina que la metodología de la entidad nacional facilita la formulación de los proyectos, en tanto que el 42% opina lo contrario. De estos alcaldes (38) el 58% opina que la metodología es dispendiosa y complicada, varios alcaldes afirman que demoran demasiado los desembolsos y 6 opinan que hay una mala reglamentación del programa de mejoramiento de vivienda. Para el 25% de los alcaldes con programas de vivienda, los programas Red-Inurbe no se ajustan a las necesidades del municipio ya que los municipios no son consultados

[13] El desembolso del 100%, por parte de la entidad financiera, genera el cumplimiento de ciertos requisitos como un "aval bancario"; podría buscarse un mecanismo menos riguroso.

sobre estos programas, los recursos son muy pocos frente al alto nivel de demanda existente y, se dio además una mala focalización de los subsidios (tabla 2).

Tabla 2

¿Por qué la metodología utilizada no facilita la formulación de proyectos VIS?	Total	Porcentaje
Muy dispendiosa y complicada	22	57.89%
Se cambia constantemente - demora en los desembolsos	3	7.89%
Mala reglamentación	6	15.79%
Número total de beneficiarios entrevistados	38	

Fuente : Sistema de información REUNIRSE.

Relaciones Red - Municipio

En el modelo de gestión de la Red, el municipio no es un simple ejecutor, sino que es una actor central que toma decisiones y gestiona los proyectos del programa. En los programas de mejoramiento de vivienda los alcaldes aceptan que es necesaria la figura de los intermediarios para la ejecución de los proyectos.

Si bien el programa trabajó con las entidades ejecutoras de la política social y en este sentido las coordinó en red bajo el modelo de gestión, a nivel municipal la ejecución de los programas se dispersó en proyectos que no se relacionaron entre sí y por lo tanto, no hubo focalización integral de programas sobre la misma población, lo cual era un objetivo original del programa. Esta dispersión programática, unida a la dispersión territorial y poblacional, hizo que la integralidad se cumpliera en muy pocos casos.

De otra parte, cada entidad de política social que participó en el programa siguió manteniendo características y criterios propios de intervención contra la pobreza. Es necesario articular más las instituciones estatales sobre objetivos, tiempos y procedimientos comunes subordinados al apoyo de las dinámicas poblacionales y territoriales locales, en particular a los diagnósticos y prioridades de la lucha contra la pobreza. Dicha articulación es responsabilidad del nivel nacional del programa en la medida que llegue a los municipios con una oferta programática y presupuestal integral por una parte y por otra, de los niveles locales en la medida en que los alcaldes son responsables de articular el conjunto de la oferta sectorial nacional sobre propósitos de política social y desarrollo local. Lo uno y lo otro no se garantizó en la mayoría de los casos. Aún así, la Red de Solidaridad ha sido el programa estatal más audaz que haya existido en cuanto a exponer

públicamente sus criterios de política y someterlos a la concertación con las autoridades territoriales, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general.

Al respecto, un aspecto muy importante, relacionado con el entorno de estos proyectos de VIS, es la ausencia de una política clara por parte de las empresas de servicios públicos con este tipo de proyectos. En muy pocos casos existe una coordinación entre los proyectos de las empresas de servicios y los de la Red. La tarea de desarrollar el entorno de los proyectos de mejoramiento de vivienda es responsabilidad directa de los municipios y los fondos de cofinanciación de infraestructura urbana, FIU y de inversión social, FIS. El monitoreo de la red de universidades encontró, desde lo local, un gran atraso en las obras del entorno, en particular, aquellas que se ejecutan con los recursos de los fondos de cofinanciación.

"El proceso con los Fondos de Cofinanciación no funcionó muy bien debido a la diferencia de requerimientos de cada uno de ellos. Es complicado buscar acomodar el proyecto con cada uno de los fondos, lo óptimo es que los fondos se acomoden al programa. Los recursos deben ser manejados por una sola entidad o un comité que los reúna a todos como una inversión pública: recursos del estado que se manejen bajo la misma modalidad"[14].

La recomendación central en este tema apunta a no compartir la responsabilidad de la ejecución de las obras del entorno en diferentes entidades y de distinto nivel de gobierno. En este sentido, es mejor evaluar la posibilidad de incluir en los proyectos de mejoramiento de vivienda una partida específica para las obras del entorno.

La evaluación realizada por Martha Lucía Hincapié en el Departamento Nacional de Planeación (1998) muestra que del total de subsidios asignados por la Red para el período 1995-1997 reportados por el Inurbe, que ascienden a 32.863, 18.502 aparecen sin entorno. Este problema es grave pero, como se muestra en el Cuadro 6, mejoró año a año.

El año de 1995 fue el de menos integralidad y coordinación, en parte debido a la falta de una metodología Inurbe - Red lo suficientemente difundida, que favoreciera el cumplimiento de dichos criterios. En 1996 aparecen 9.261 subsidios acompañados de FIU siendo este el año de mayor integralidad para esta fuente de coordinación. No fueron reportados para el período 1995-1997 subsidios de mejoramiento de vivienda acompañados únicamente por FIS; este fondo hizo presencia acompañado del entorno FIU en los programas correspondientes a 1.251 subsidios de mejoramiento de vivienda, siendo el año 97 el de mayor integralidad del FIU con el FIS.

[14] Entrevista con Natalia Bonilla.

A pesar de que la integralidad de, por lo menos, tres entidades encargadas de realizar las obras del entorno es el escenario ideal; casos en los que esto sucedió sólo se reportan para el año 1997 y en pocos de los proyectos correspondientes a subsidio de mejoramiento de vivienda.

Cuadro 6
Número de Subsidios de Vivienda de Acuerdo al Número de Entornos

	Sin Entorno	Un Entorno				Dos Entornos				Tres Ento
		Sólo FIU	Sólo FIS	Sólo Recrear	Sólo Otras Fuentes	FIS y FIU	FIU y Recrear	FIU y Otras Fuentes	Recrear y Otras F.	FIU, FIS y Otras F.
1995	12.220	2.714	0	0	1.195	391	69	0	0	0
1996	3.821	3.558	0	40	1.088	45	0	359	0	0
1997	2.461	2.989	0	0	673	815	0	305	60	60
Total	18.502	9.261	0	40	2.956	1.251	69	664	60	60

Fuente: Martha Lucía Hincapié con base en información del Inurbe.

Lo anterior confirma que en general el entorno se concentró en servicios públicos, dejando de lado los proyectos que incluyen trabajo de la comunidad. Como afirma Hernando Carvajalino, "en la propuesta existe integralidad del componente de mejoramiento y el de entorno porque se presentan como una sola, pero en la ejecución no es tan cierto. Sería bueno que se hicieran las dos cosas al mismo tiempo".

De otro lado, los alcaldes han mostrado un mayor grado de compromiso en términos de recursos; aseguran que los recursos de los municipios para vivienda se han incrementado sensiblemente en los últimos años, esto se explica claramente por la obligatoriedad de cofinanciar los programas de la Red. Sin embargo, lo más interesante es que el 75% de los alcaldes reconocieron que además de los recursos de cofinanciación se han destinado unos adicionales para otros programas de VIS. Esta información debe ser recibida con cautela, pues si bien es cierto que los alcaldes reconocen la importancia de estos recursos, muchos de ellos no cumplieron con las contrapartidas; las mismas fueron inferiores o se demoraron en exceso en su desembolso efectivo.

En este tema algunas de las personas involucradas en el programa piensan que es uno de los principales logros de la Red:

"La Red de Solidaridad descentralizó la política de vivienda logrando que las entidades territoriales entendieran la importancia de invertir recursos en

mejoramiento de vivienda. Es bueno descentralizar la focalización para disminuir el problema político. Además, el hecho de que el subsidio no llegue sin contrapartida incentiva la asignación de recursos hacia esa inversión"[15].

A pesar de esto, las asociaciones populares de vivienda como Asoplaya de la Costa Atlántica, piensan que debe existir mas flexibilidad en la asignación de los subsidios respecto a tamaño, y que se debe permitir acceder a los recursos a la comunidad sin la mediación del gobierno local, ya que este limita de acuerdo a los intereses políticos el acceso a estos recursos.

En relación con los fondos de vivienda municipales, tanto el Inurbe como la Federación Nacional de Viviendistas, Fenavid, consideran que estos fondos no deben ser ejecutores directos de las obras, tal y como sucede en varios municipios con programas de la Red; sino que deben centrarse en las actividades de planificación y coordinación de planes de vivienda y dimensionar la misma al futuro. Estos fondos municipales deberían encargarse de otras labores como financiación de proyectos, otorgamiento de subsidios y focalización de beneficiarios, legalización de predios y colaboración con el acceso a servicios públicos domiciliarios, entre otros; labores específicas muy importantes y que se dejan de lado muchas veces por la ejecución directa de obras de los mejoramientos.

Coordinación Red – Entidades Ejecutoras

Los programas de Vivienda de Interés Social de la Red, en los primeros años, presentaron grandes problemas por la ausencia de asesoría técnica de los proyectos, toda vez que la misma quedó en manos de las alcaldías, muchas de las cuales no cumplieron con esta tarea. Se reconoce que por fortuna el Inurbe asumió nuevamente este papel de acompañante y asesor técnico de los proyectos.

De acuerdo con diversos autores es necesario que en el Inurbe se descentralicen funciones y decisiones del nivel nacional al regional. Esta limitación hace que el desempeño de las regionales no sea tan buena como se esperaba inicialmente. En resumen, el nivel central de la entidad no está en capacidad de atender a 25 regionales al tiempo por lo que se presentan atrasos en la gestión de diversos procedimientos.

Para el Inurbe la definición de responsabilidades en términos financieros y de administración y control en los niveles territoriales como en las entidades del orden nacional, amerita una revisión, así Oswaldo Polo asesor de la entidad, piensa que las entidades nacionales, tienen una responsabilidad con las autoridades municipales, a estos últimos no se les puede dejar solos, es

[15] Entrevista con Natalia Bonilla

necesario llegar al municipio en forma mancomunada, y que adicionalmente faciliten instrumentos que le permitan ejecutar eficiente y eficazmente los procesos, de tal forma que el municipio pueda realizar todas las acciones pertinentes relativas al proceso. Las entidades del orden nacional deben empezar por dimensionar el ámbito local en cuanto a posibilidades de cofinanciación y gestión.

La evaluación realizada por el CENAC destaca el nivel de concertación institucional alcanzada por el programa de VIS urbana, especialmente por el programa de mejoramiento de vivienda, en los aspectos relacionados con la ejecución presupuestal y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades que realizaron aportes para el cubrimiento del costo de los programas.

e) Seguimiento y Evaluación

Se encuentra falta de claridad en la entidad encargada de realizar el seguimiento. Natalia Bonilla menciona el hecho de que la Red de Solidaridad Social sólo pago una interventoría en Bogotá, la cual arrojó como resultado principal la necesidad de que los ingenieros civiles estuvieran acompañados por trabajadores sociales para generar procesos de capacitación.

El Inurbe hacía seguimiento; sin embargo, su idea no era hacer seguimiento a la construcción y por esto no intervino en la supervisión de los problemas de calidad. Más que seguimiento, el papel del Inurbe era dar autorización a los desembolsos de acuerdo con la información reportada por los ingenieros. El Inurbe es consciente de que debe existir una interventoría, pero no realizada por ellos sino por el sector privado. Establecieron un sistema de información - SISFU - que se especializa en hacer seguimiento al subsidio y no al sistema. En cuanto al seguimiento realizado por Reunirse, encuentra que este tenía un problema de desfase temporal; este desfase se presentó porque no daban alerta de los problemas rápidamente y sus recomendaciones se presentaban ex-post de forma que era más evaluación que seguimiento.

2. CUMPLIMIENTO DE METAS

El programa no cumplió con sus metas iniciales programadas; sin embargo, si tuvo un impacto relativamente importante sobre los déficits habitacionales (cualitativo y cuantitativo) urbanos del país.

De acuerdo con los subsidios asignados por la Red entre 1995 y 1997, y teniendo en cuenta el muy bajo nivel de recursos del programa de VIS para 1998, se estima que esta meta se cumplió en un 29%, ver cuadro 7. Los subsidios 12.1 mil subsidios asignados por la Red entre 1995 y 1997 se dividen en 70 mil mejoramientos de vivienda y 42.1 mil viviendas nuevas.

Cuadro 7
Metas Físicas de la Política de Vivienda Social Urbana y Ejecución Efectiva de la Red

		(1) Subsidios Programados Salto Social (1994-1998)	(2) Subsidios Asignados (1995-1997)	(2)/(1)
	Total Nacional	502,285	112,069	22.3%
1	Red de Solidaridad Social	386,796	112,069	29.0%
1.1	Mejoramiento de Vivienda 0-2 SML	260,635	69,964	26.8%
1.2	Vivienda Nueva y Usada 0-2 SML	126,161	42,105	33.4%
2	Otras Entidades	115,489		
2.1	Inurbe	33,875		
2.2	Cajas de Compensación Familiar	61,094		
2.3	Cajas Promotoras de Vivienda Militar	20,520		

Fuente: Plan de Desarrollo – Documentos CONPES- vivienda de interés social y, Programa de Vivienda Urbana Red de Solidaridad Social

El cuadro 8 nos muestra la evolución de la ejecución de la Red entre 1995 y 1997. Vemos como los mejoramientos de vivienda tienden a disminuir a lo largo del tiempo y por esto en 1997 se asignan 47% menos mejoramientos que en 1995. El componente de vivienda nueva, por el contrario, presentó cierta estabilidad y solamente en 1997 las soluciones asignadas disminuyen aproximadamente en un 25%, frente a los dos años anteriores.

A juicio de Reunirse este desempeño se puede explicar por las siguientes razones:

- La lentitud inicial del nuevo modelo de gestión de la Red en el año de 1995 y parte de 1996, lo que hizo que se disminuyera inevitablemente los recursos asignados en 1997;
- El exagerado optimismo de los que diseñaron el programa, cerca de 400 mil soluciones es una meta muy alta dada la complejidad del modelo de gestión, los problemas de coordinación del ciclo presupuestal y las dificultades en la contratación de los ejecutores, entre los más importantes.
- El proceso de ajuste del modelo de gestión fue lento; esto hizo que el programa dispusiera de buenos recursos cuando su modelo de gestión estaba

apenas en afinamiento mientras tuvo muy pocos, 1997-98, cuando dicho modelo presentaba sensibles mejoras.

Cuadro 8
Programa de Vivienda Urbana
Recursos Asignados Red* y Número de Familias Beneficiadas (1995-1997)

	Tipo de Solución	Número Proyectos	Recursos Asignados (Millones de pesos)	Familias Beneficiadas	Subsidio Promedio por Familia (Millones de pesos)
1995	Mejoramiento	953	58,910	30,154	1.95
	Vivienda Nueva	652	26,363	15,764	1.67
1996	Mejoramiento	658	49,945	22,891	2.18
	Vivienda Nueva	348	33,413	14,823	2.25
1997	Mejoramiento	267	45,389	16,919	2.68
	Vivienda Nueva	191	28,722	11,508	2.50
	Total Mejoramientos	1,878	154,244	69,964	
	Total Vivienda Nueva	1,191	88,498	42,095	
	Total	3,069	242,742	112,059	

* No incluye las partidas de cofinanciación de los entes territoriales
Fuente: Reunirse con base en información Red de Solidaridad Social

Cobertura de los déficits habitacionales de los programas de la RED.

La Red de Solidaridad Social ejecutó 70 mil mejoramientos de vivienda con su programa de Mejoramiento de Vivienda Urbano, así mismo, ejecutó, desde 1994 hasta 1997, 42 mil soluciones de vivienda nueva, para un total de 112.4 mil soluciones de vivienda. Esta ejecución de soluciones de vivienda de la Red frente al déficit total de vivienda urbano de las familias con ingresos entre 0 y 2 SML de 871.2 mil familias con déficit de vivienda, significa que se atendió el 13% del déficit habitacional urbano.

El cuadro 1 nos muestra como el déficit de vivienda urbana se concentra en las familias de ingresos entre o y 2 SML., el cual representa el 51% del déficit total. La disminución por efecto de la red del 13% es bien importante en la medida que se permitió focalizar sistemáticamente por primera vez recursos de la política de VIS en estos grupos poblacionales.

Teniendo en cuenta que el 70% del déficit de vivienda que existe en el país es cualitativo (cuadro 2), se podría afirmar que la Red distribuyó sus recursos entre los componentes del programa en forma similar a los déficits que debe cubrir; sin embargo, el monto de los recursos continua siendo muy bajo en relación con las grandes metas del sector de VIS.

3. IMPACTOS DEL PROGRAMA

El mejoramiento de vivienda brinda una solución básica habitacional a las familias beneficiarias por medio de la modalidad de vivienda básica. El programa busca que los recursos del subsidio se destinen a atender las carencias de las viviendas en: estructuras, techos y paredes, acueducto y alcantarillado, baño, cocina y pisos. Las ocho carencias que se deben cubrir con el programa se agrupan en orden de prioridad en tres componentes: estabilidad estructural, servicios públicos y saneamiento. Las carencias son:

Tabla 3

Estabilidad estructural	• Estructuras (cimientos, vigas de amarre, etc)
	• Materiales definitivos en pisos y paredes
Servicios públicos	• Acometida de acueducto
	• Acometida de alcantarillado
Saneamiento básico	• Cocina
	• Baño
	• Lavadero
	• Pisos en materiales diferentes a tierra

Fuente: Reglamento Operativo del Programa de Vivienda Urbana de la Red

La utilización de los recursos en cada uno de estos atributos se determina, por lo menos de acuerdo con el reglamento, en el diseño de cada proyecto y en las necesidades propias de los beneficiarios que se quiere atender. En general, los beneficiarios de los programas de mejoramiento estuvieron satisfechos con lo recibido con el subsidio de acuerdo a las condiciones iniciales de sus viviendas. Reunirse encuestó a 873 beneficiarios del programa de Mejoramiento de Vivienda durante el segundo semestre de 1997, se entrevistó como máximo 10 beneficiarios por proyecto; para un total de más de 90 proyectos cobijados por esta muestra[16].

Se puede afirmar que los mejoramientos entregados o ejecutados por los mismos beneficiarios fueron coincidentes con los problemas existentes en las viviendas. El gran atraso existente entre lo construido con los subsidios y las necesidades manifiestas de los beneficiarios se encuentra, según ellos, en las mejoras de escuelas, puesto de salud y/o parques y centros deportivos. Mientras uno de cada seis beneficiarios afirmaba que había problemas en la dotación de estos servicios,

[16] Esta muestra es altamente representativa a nivel nacional, tiene una confiabilidad de más del 90% y su margen de error es menor del 5%. A nivel departamental su representatividad es mucho menor.

en promedio sólo uno de cada 50 reconoce que el subsidio le solucionó estos problemas de equipamiento en su barrio.

En algunos casos la mala calidad de los mejoramientos, o el estar incompletos, hace que sea normal que los beneficiarios no utilicen adecuadamente las unidades habitacionales mejoradas y las destinen a "(...) corrales de gallinas, (....) depósitos de muebles", entre otros. Este problema de las obras incompletas genera un gran impacto negativo sobre los beneficiarios. Por último, los beneficiarios se quejan del espacio reducido de los mejoramientos construidos, lo que en muchos casos lleva igualmente a su no utilización o a destinar los mismos a otras tareas en el hogar.

Tabla 4

¿Qué mejoras hubo en su vivienda con el proyecto?	Vivienda Urbana Total	Porcentaje
Cocina	587	67.24%
Baño	628	71.94%
Piso	426	48.80%
Las acometidas al acueducto y alcantarillado	295	33.79%
Construcción de techos y paredes	536	61.40%
Habitación	456	52.23%
Número total de beneficiarios entrevistados	873	

Fuente : Sistema de información REUNIRSE.

Por su parte, Barrio – Taller recalca la importancia de la creación de nuevos "lotes" en las ciudades que se llevó a cabo el programa. En su experiencia como oferente técnico encuentra que gracias al programa de mejoramiento se crean nuevos "lotes" en la ciudad. Este concepto se genera en los sectores atendidos ya que para la familia comprar un nuevo lote es poner una plancha de concreto en la cuál se tiene una nueva unidad habitacional; esto les genera ingresos.

El impacto de la Red en relación con este tema se puede resumir en la tabla 5.

a) Impacto Urbano

Aunque los beneficiarios reconocen los logros de los programas, hay quejas reiteradas por los problemas de ejecución del entorno. El equipamiento urbano del barrio donde habitan, tales como pavimentación de calles y alumbrado público, no se ejecutaron en la mayoría de los casos. Este resultado se encuentra tanto en la evaluación de Reunirse como en la del Cenac. Así mismo, existe

consenso en que los mejoramientos contribuyeron a solucionar condiciones de hacinamiento y salubridad[17].

Por último, en cuanto a la legalización de las viviendas o lotes se encuentra que, a pesar de ser uno de los objetivos planteados inicialmente, el programa de la Red no legalizó directamente. El mayor acercamiento lo constituye el hecho de que para obtener el subsidio, los beneficiarios debían demostrar que habían legalizado su vivienda, pero la Red no ejerció acciones directas para realizar las legalizaciones. Hernando Carvajalino encuentra la no exigencia de licencia de construcción como otra carencia del programa. Considera que se generaría un proceso más serio con un estudio previo por parte de las Curadurías para otorgar la licencia de construcción y realizar el mejoramiento.

Tabla 5

• En general, los beneficiarios están satisfechos con lo recibido por efecto del subsidio, en especial por las mejoras directas de sus viviendas.
• Las carencias iniciales de las viviendas descritas por los beneficiarios son coincidentes con las carencias que quiere atender el programa.
• Los beneficiarios buscan superar la meta de la unidad básica y quieren llegar a la unidad mínima. En otras palabras, consideran tan o más importante un cuarto adicional que las demás carencias atendidas por el programa.
• La mayoría de los beneficiarios participaron en los proyectos de mejoramiento.
• En general, a mayor participación de los beneficiarios mejor el impacto derivado del proyecto. Los proyectos de la Red desarrollan capacidades en los beneficiarios, bien sea a través de capacitación y la experiencia directa en la ejecución de obras.
• Los proyectos fueron transparentes y tuvieron control social activo; sin embargo, la figura del veedor fue muy cuestionada.
• Muchos beneficiarios quieren continuar con el mejoramiento de su vivienda. En este sentido hay sostenibilidad de las obras ejecutadas.
• Se desarrollan igualmente capacidades colectivas y se fortalecen los lazos entre las comunidades y con los vecinos cobijados por el programa.

b) Impacto Social

Reunirse reconoce, en general, que el componente de mejoramiento de vivienda aumentó la disponibilidad de bienes y servicios para los beneficiarios. Este acceso a servicios públicos mejoró de manera casi inmediata la salubridad de las familias y así la calidad de vida de las mismas.

[17] Un efecto similar se dio en aquellos proyectos de Vivienda Nueva, con un beneficio adicional en los que contemplaron eliminación de riesgos de inundación o avalancha mediante reubicación de los beneficiarios.

El objetivo del programa es convertir las viviendas en, por lo menos, viviendas básicas. De acuerdo con recomendaciones de varios nodos, esta meta es inconveniente en la medida que las características de la vivienda básica no son las ideales de acuerdo a las expectativas de los beneficiarios y a los condicionamientos culturales de cada región del país[18]. El diseño de la vivienda básica guarda íntima relación con la necesidad de construir vivienda de interés social pequeñas en grandes centros urbanos dada las restricciones de tierra existentes, bien sea por disponibilidad o por costos.

Por esto, es normal que los beneficiarios consideren una carencia importante la no construcción de un cuarto adicional y que la misma sea más o tan importante como otras carencias que si están consideradas por el programa. Frente a este punto, a partir de los resultados del monitoreo de Reunirse, se propone que el programa de Mejoramiento considere la posibilidad de extender su meta a la construcción de viviendas mínimas; así ha funcionado en la práctica, en gran cantidad de proyectos y por el contrario ha sido una gran limitación para el desarrollo de otros.

Adicionalmente se encuentran recomendaciones dirigidas a incluir dentro del programa el tema de la capacitación a la familia beneficiaria sobre la calidad de la vivienda ya que, a diferencia de los que sucede con la vivienda nueva, el mejoramiento se realiza en la propiedad de una familia y se debe hacer lo que ella decida. Esta sugerencia planteada por Natalia Bonilla concuerda con la percepción de Hernando Carvajalino, quien además concluye que hace falta crear espacios de discusión sobre los criterios a partir de los cuales se realizan los mejoramientos. "Hace falta coherencia en el proyecto. En el componente de manejos espaciales debe existir una integración técnica con la visión de las familias. El Diseño participativo busca integrar conceptos de la gente con los del arquitecto."

Se perciben efectos directos sobre los niveles de salubridad, existe coincidencia entre los beneficiarios en que la morbilidad en la población infantil disminuyó[19]. Respecto a las condiciones de hacinamiento, los resultados no son contundentes; en algunos casos hay efecto positivo mientras que en otros no se no se dio solución al problema. Esto depende básicamente del tamaño de las familias, ya que los proyectos tienen destinada una cantidad de recursos fija, la cual no toma en cuenta el tamaño del grupo familiar objeto.

De acuerdo con la encuesta Reunirse a beneficiarios en 1997, 873 encuestados en total,

[18] Baste mencionar que las viviendas básicas construidas en la capital en un barrio como las Malvinas tiene entre 20 y 24 metros de área total; por esto muchos veces a ellas se refieren como "cajas de fosforos". Lo preocupante es que sus habitantes se sienten satisfechos y la mayoria están dispuestos a venderlas.

[19] Muy posiblemente este impacto se encuentra relacionado con soluciones aceptables del manejo de excretas y al mejor aislamiento fisico de las viviendas. Este resultado es coincidente por diversos tipo de actores encuestados por REUNIRSE en el segundo semestre de 1997.

el 83% de los ellos afirman que se sienten satisfechos con las mejoras realizadas en su vivienda. De los 95 beneficiarios (11%) que no están satisfechos con las mejoras, el 34% afirma que los arreglos fueron inadecuados y/o los materiales de mala calidad. El 63% de ellos afirma que el mayor problema fueron las grandes demoras y, un 20% de ellos manifiesta que en su vivienda se hicieron arreglos que no eran necesarios.

Tabla 6

¿Por qué no se siente satisfecho?	Total	Porcentaje
Arreglos inadecuados	33	34.74%
Mala calidad de los materiales	28	29.47%
Grandes demoras	60	63.16%
Se hicieron los arreglos que no quería	19	20.00%
Los altos costos de las obras entregadas	15	15.79%
Número de beneficiarios	95	

Fuente : Sistema de información REUNIRSE.

c) Sostenibilidad

Los funcionarios de la Red afirman que las potencialidades, expresadas en capacidad organizativa y externalidades positivas, es uno de los logros de la Red de Solidaridad. Los viviendistas cuestionan más los resultados de este proceso; si bien reconocen que los espacios de la Red y la ejecución misma de los proyectos si genera desarrollo organizacional en las comunidades beneficiarias de los proyectos de vivienda; afirman que estas organizaciones son temporales y desaparecen una vez concluye el proyecto. Algunos nodos constataron que el desarrollo de organizaciones comunitarias a partir de los proyectos de vivienda fue temporal.

El desarrollo de las capacidades organizativas de los beneficiarios es uno de los objetivos de la Red. Se parte de la premisa que una mejor organización es una base para que en el futuro las comunidades puedan asumir problemas propios de su condición de población vulnerable. Sin embargo, este desarrollo organizacional unido a la participación comunitaria debe ser entendido de una manera distinta según las organizaciones de viviendistas.

Para algunos beneficiarios la sostenibilidad de sus viviendas supera la visión estrecha que se tiene al diseñar los proyectos. Esta se relaciona con la ejecución de las obras de entorno y de otras obras fuera de este ámbito. Inclusive llegan a afirmar que la verdadera sostenibilidad familiar, además de la habitacional, pasa por consolidar su nivel de ingresos a través de proyectos complementarios[20].

[20] Algunas de las personas entrevistadas, encuentran en la falta de vinculación del subsidio entregado a las familias con un crédito solicitado en el sistema financiero un obstáculo para asegurar la continuidad del mejoramiento de vivienda.

El Estado se torna más legítimo para las comunidades una vez ejecutado un proyecto de alto beneficio; esto puede generalizarse tanto para el nivel nacional – Inurbe – Red, así como para los gobiernos locales.

En resumen el programa tiene altas posibilidades de sostenibilidad a nivel municipal en la medida que los mandatarios locales se encuentran comprometidos con esta política social. Igualmente la sostenibilidad de las obras ejecutadas y de continuar con los procesos de mejora se potencia con el fortalecimiento de las organizaciones, cuando esta esto es posible, y con la capacitación directa a los beneficiarios.

d) Impactos Económicos

Las familias beneficiarias coinciden en afirmar que sus viviendas adquirieron mayor valor agregado con los mejoramientos. Igualmente está claro que si no es por la ayuda de la Red, las posibilidades de mejorar sus condiciones habitacionales no hubieran podido ser una realidad viable en el corto plazo, dados sus niveles de ingreso.

La solución de vivienda satisface, en general, a los beneficiarios ya que pasan de ".no tener nada a tener un techo", con efectos importantes en las condiciones de salubridad y saneamiento básico. De otra parte la vivienda nueva o el mejoramiento representa un patrimonio propio y es el camino para que muchos accedan a los servicios públicos domiciliarios. Este efecto positivo es reconocido en todas las regiones del país[21].

Por otro lado, Natalia Bonilla considera que el efecto valorización no es muy claro porque depende mucho del entorno. Aunque piensa que seguramente puede existir algo de valorización por el cambio de imagen de la vivienda, señala que esto generalmente no sucede.

e) Beneficiarios: Participación y Control

Los beneficiarios de los programas de Mejoramiento de Vivienda se articulan con el modelo de gestión de la Red a través de las mesas de solidaridad, la relación con los ejecutores del programa, la participación en la ejecución de las obras, y el control y seguimiento de sus proyectos.

[21] De acuerdo con los informes regionales de Reunirse y demás instrumentos de monitoreo y seguimiento aplicados. El reconocimiento de este nuevo patrimonio pasa por la titulación de las viviendas, proceso que, según los monitores, es el último paso en el ciclo de proyectos, en mucho casos los trámites son demorados y, en general, constituyen un costo adicional para los beneficiarios. Estos costos disminuyen el subsidio en obra física.

En aquellos programas donde los beneficiarios participaron en la ejecución del proyecto, estos mismos experimentan aprendizajes en oficios específicos relacionados con la albañilería y, a ejercer un mejor uso de otros insumos como tiempo y materiales, así como en cualificar su participación al interior de los proyectos. Por el contrario donde su participación fue poca, sus capacidades en un oficio especifico y/o su capacidad organizacional en torno a trabajo comunitario no se alteraron.

Organizaciones Viviendistas, como Barrio - Taller, creen que es mucho mejor contratar una entidad que realice la construcción pues han encontrado el proceso más lento y la calidad de las obras menor cuando estas se hacen por autoconstrucción. En palabras de Hernando Carvajalino:

"En los nuevos programas que se están adelantando (construcción en lote propio) Barrio - Taller, como oferente técnico, se encarga de los materiales, la asesoría técnica y la mano de obra. En este caso se nota un aumento en la calidad de la construcción en relación con los de mejoramiento, en los cuales el beneficiario se encarga de la mano de obra. En este último caso se encuentra que el beneficiario tiene mayores incentivos para exigir que se haga el mejoramiento como él quiere."

La evaluación de Reunirse encuentra que el 22% de los beneficiarios acepta que, además de las mejoras de la vivienda y el entorno, se generaron otros beneficios como un ingreso adicional; el 14% un mayor nivel de integración con la comunidad, el 62% reconoce lo anterior y además, que aprendió a trabajar en grupo. De estos 190 beneficiarios, 86 (45%) reconocen que aprendieron un nuevo oficio. A su vez el 72% de los beneficiarios reconocen que su proyecto de VIS contribuyó a mejorar las relaciones con otros beneficiarios. Un significativo 24% afirma que además han realizado otras obras para mejorar las condiciones de vida en el barrio.

707 de los 873 beneficiarios encuestados afirman que hicieron algún aporte para el mejoramiento de su vivienda. El 44% de los que aportaron lo hicieron con dinero, el 77% con trabajo y el 29% con materiales. Para hacer el aporte en dinero, casi la mitad de ellos utilizó sus ahorros, y un tercio de ellos pidió prestado bien sea a sus amigos, familiares o a una entidad financiera. Ver tabla 7.

Se puede concluir que en los proyectos de la Red se dio un alto nivel de transparencia toda vez que la gran mayoría de los beneficiarios, más del 90%, afirman que se celebraron varias reuniones informativas o para tomar decisiones sobre el desarrollo de su proyecto. Estas reuniones se dieron en su mayoría antes de iniciar el proyecto (91%), durante su ejecución (el 75%) e inclusive una vez finalizada la obra; el 21% de los beneficiarios informaron de reuniones.

Tabla 7

Beneficios del Programa

Además de las mejoras de la vivienda y/o entorno, ¿obtuvo algún otro beneficio?	Total	Porcentaje
Le generó un ingreso adicional	28	14.74%
Lo integró más a la comunidad	117	61.58%
Le enseñó a trabajar en grupo	97	51.05%
Aprendió un oficio que no conocía	86	45.26%

Fuente : Sistema de información REUNIRSE

Como tendencia general en dos de las evaluaciones utilizadas (Cenac y Reunirse) se encontró que; donde se ejerció más la participación y el control ciudadano, se presentaron menos inconvenientes en el desarrollo de los proyectos. Por el contrario en aquellos donde los beneficiarios se encontraron a la merced del contratista, se presentaron quejas frecuentes por la calidad de los materiales, tiempos de entrega y sobrecostos.

Uno de los éxitos de los programas de la Red es la creación de espacios de control social y de las dinámicas de seguimiento de las obras. En estos espacios, además de ejercer una función de control se lograron solucionar efectivamente problemas puntuales de los proyectos y se generó un proceso de control participativo en las comunidades en donde estos espacios de la Red operaron.

Sin embargo, la participación social en la practica se encuentra restringida por la capacidad de los beneficiarios al enfrentarse a instancias como los comités técnicos -donde su cualificación no les permite participar constructivamente- y la toma de decisiones en mesas donde se realiza por votaciones, en parte porque como afirma Fenavid, y la Asociación el Playón, el proceso de focalización de los recursos no es totalmente democrático a pesar de la existencia de estas instancias, debido a la desigualdad de poderes, donde los alcaldes son quienes deciden si cofinancian o no, y donde algunos actores no tienen ningún nivel de representatividad. Si a esto se le suma la poca capacidad de gestión de ciertos gobiernos municipales y el componente político que manejan estos, el proceso esta lejos de comportarse como fue concebido, así incluso se deja en ocasiones por fuera de estas instancias importantes organizaciones y personas que tienen que ver con vivienda en los municipios.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo del documento se han presentado relacionada con el programa de mejoramiento de vivienda y entorno desarrollado durante el período 1994 - 1998, para presentarlas de una forma más clara se resumen a continuación:

- En Colombia es necesario establecer programas de mejoramiento de vivienda y entorno debido al gran y creciente déficit cualitativo que enfrenta el país. Esto es especialmente cierto si se tiene en cuenta que en algunos municipios es mayor el impacto del déficit debido a la presencia de un amplio grupo de la población desplazada por la violencia.
- Un nuevo programa debería disponer de mayores recursos, lo cual permitiría alcanzar un mayor cubrimiento y asignar un subsidio más adecuado por familia beneficiada.
- Aunque la ejecución del programa debe continuar siendo descentralizada, sería conveniente solicitar una menor cofinanciación a los municipios más pobres.
- Se recomienda que los recursos y la ejecución para el mejoramiento de la vivienda y el entorno se manejen de forma integral y bajo un sólo modelo de gestión.
- Incluir como criterios de focalización, además de los del NBI, otros como grado de urbanización y flujos migratorios rural - urbano.
- Hace falta rigurosidad en la selección del ejecutor, la Red debería establecer un perfil de acuerdo con el cuál los alcaldes puedan seleccionar el contratista. Además es necesario que exista una mejor interventoría durante la ejecución de los proyectos, con la calidad de materiales y de la construcción.
- Se sugiere que los Fovis participen en la ejecución de los proyectos sólo si tienen experiencia previa en el manejo de estos proyectos. Así mismo que no se encarguen de la ejecución directa de las obras. Preferiblemente se recomienda trabajar con organizaciones de viviendistas y gerentes - interventores.
- Vinculación formal a los programas de entidades externas mediante la prestación de asistencia técnica y de tecnologos y profesionales en las áreas de arquitectura, ingeniería y trabajo social.
- Es importante articular más las instituciones estatales sobre objetivos, tiempos y procedimientos comunes subordinados al apoyo de las dinámicas poblacionales y territoriales locales.
- Se propone que el programa de Mejoramiento considere la posibilidad de extender su meta a la construcción de viviendas mínimas; así ha funcionado en la práctica, en gran cantidad de proyectos y por el contrario ha sido una gran limitación para el desarrollo de otros.
- Se deben fortalecer los espacios de participación y control ciudadano.
- Buscar un mecanismo para que el proceso del desembolso sea más eficiente. Se propone utilizar un crédito puente a través de una entidad financiera que desembolse el 100% de los recursos.

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

ANEXO INFORME

EVALUACIÓN
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

Juan Gonzalo Zapata G.
FEDESARROLLO[1]

1. A partir del segundo semestre de 1998, con la nueva administración del gobierno Pastrana, se presentan cambios importantes en la orientación de los recursos de los programas de vivienda de interés social que se ejecutaban a través de la Red de Solidaridad Social.

- En primera instancia, la RED dejo de ejecutar en forma directa estos recursos, la ejecución del programa es ahora responsabilidad de la Instituto para Reforma Urbana -INURBE-. Sin embargo, el crédito contratado sigue siendo responsabilidad de la RED y son además los encargados del seguimiento de obras y del control de la ejecución.

- Segundo, la focalización de los recursos y las prioridades cambian en forma radical. Se abandona la ejecución de recursos en programas de mejoramiento vivienda y estos se concentran para construcción de vivienda nueva únicamente.

- Tercero, se cambio la modalidad de gestión. Pierden importancia los mandatarios locales, pues ya no son los encargados de la contratación de los ejecutores de obras. El INURBE diseño un registro nacional de oferentes, los cuales son los únicos que pueden "ofrecer" soluciones de vivienda. Los recursos además se focalizan a partir de criterios técnicos, por lo que la cobertura del programa, en términos tanto de número de soluciones, como de cobertura de entes territoriales es sensiblemente menor[2].

En conclusión los recursos del crédito BID se terminaron ejecutando en programas de vivienda nueva y la ejecución es responsabilidad de otra entidad diferente a la RED. De acuerdo a las consultas con funcionarios públicos, la ejecución de los recursos presupuestados es buena y muy similar a la de la RED. En la práctica en el año 2,000 se terminan de ejecutar los recursos del BID.

2. La política actual del gobierno nacional se centra en dos fuentes de recursos, los de presupuesto nacional y de las Cajas de Compensación. Por problemas legales, la ejecución de las cajas fue relativamente baja en 1999, pero en el presente año y los siguientes sus ejecuciones serán más altas. Sin embargo, se nota como los recursos y el

[1] Este trabajo y el anterior se desarrollo en forma conjunta con Adriana González y el apoyo técnico de Germán Forero de Fedesarrollo.

[2] Al ser el subsidio para vivienda nueva mayor que el de mejoramiento, la cobertura igualmente es menor. Ahora se otorga un subsidio entre los 20-25 salarios mínimos, una cifra cercana a los US$3,000 dólares.

número de subsidios es menor al compararlos con los ejecutados por la Red de Solidaridad en la anterior administración, tal y como se muestra en el cuadro 1.

Tabla A1
Recursos para programas de Vivienda de Interés Social

RECURSOS	1999	2,000
Presupuesto Nacional	$118,000	$39,200*
Cajas de Compensación Familiar	$98,000	$100,000
TOTAL	$216,000	139,200

* Para el año 2,000 hay una adición presupuestal de $100,000 millones pendiente de aprobación.
Fuente: UPRU - Departamento Nacional de Planeación.

De otra parte, se observa que otras fuentes de recursos, además del presupuesto nacional, tienen un mayor peso en la ejecución de la política. Por ejemplo, la caja de vivienda militar, el fondo Nacional del Ahorro y las cajas de compensación, los cuales en su conjunto representan una participación del 58% del total. Debe mencionarse asi mismo que unos pocos de estos subsidios, se focalizan en soluciones de vivienda que no son para estratos bajos.

Cuadro A1
Número de Subsidios Totales Otorgados
- Agosto 1998 - 2,000-.

ENTIDAD	1998	1999	2000*	Total	Participación Porcentual
Presupuesto Nacional (INURBE)	17,803	21,396	3,589	42,788	42.14
Cajas promotoras de vivienda militar (CPVM) VIS**	2,696	5,145	790	8,631	8.50
Cajas Promotoras de Vivienda Militar - NO VIS	330	461	84	875	0.9
Fondo Nacional del Ahorro	3,808	11,626	3,302	18,736	18.45
Cajas de Comp. Familiar.	7,814	20,373	2,319	30,506	30.01
Total	32,451	59,001	10,084	101,536	100%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En resumen, no hay programa de mejoramiento de vivienda, aunque el tema se mantiene vigente y tanto las cajas como algunas entidades del sector público mencionan la necesidad de focalizar recursos para mejoramiento de vivienda.

3. De la política actual vale la pena resaltar los siguientes temas:

Primero, aunque la política no se centra únicamente en estratos bajos, los recursos se focalizan igualmente, en su gran mayoría en estos estratos. Por ejemplo, para los años 1999 y 2000, se observa que la asignación de subsidios por parte del INURBE ha sido en

soluciones de tipo 1 y 2 (entre 30 y 50 Salarios Mínimos Mensuales Legales -SMML-) de un 95% en el año 99 y 81% en el año 2000, ver cuadro 2.

Segundo, es interesante anotar como han primado nuevos criterios de focalización; por ejemplo, en estos años la asignación ha favorecido a las mujeres cabezas de hogar, con una asignación de los subsidios del 60% en 1999 y del 73% en el año 2,000. En Colombia las mujeres jefes de hogar son muy importantes dentro del total y la política, formalmente, no las había tenido en cuenta como criterio de focalización. Esto es un acierto.

Cuadro A2
Distribución de los subsidios otorgados por el INURBE en 1999 y 2000

Tipo de Solución	Valor máximo de vivienda	Distribución del SFV	% Cabeza de hogar femenina	Distribución del SFV	% cabeza de hogar femenina
1	30 SMML	72.9%	60%	81%	73%
2	50 SMML	22.3%			
3	70 SMML	3.8%		19%	
4	100 SMML	0.8%			
5	135 SMML	0.3%			

Fuente : Departamento Nacional de Planeación

4. Ejecución y otras Consideraciones.

De acuerdo con las anteriores cifras se han asignado un total de 100 mil subsidios, aproximadamente un 20% del total de la meta del Plan Nacional de Desarrollo. De no aprobarse la adición presupuestal de $100 mil millones del año 2,000 y de identificar nuevas fuentes de recursos, además del presupuesto nacional, apenas si se llegaría al 50% del total de la meta al finalizar la actual administración.

Debe igualmente mencionarse que en la ejecución de los proyectos se han encontrado problemas en el giro de los recursos a los oferentes. Por lo que se han ajustado los decretos reglamentarios y se han expedido resoluciones del ministerio de Desarrollo para agilizar su trámite. Aún esta pendiente una evaluación sobre la calidad de las obras y su cumplimiento, pero hasta el presente no hay quejas mayores. Las quejas se centran en el bajo nivel de recursos y en la mala focalización de 1999, la cual igualmente se ajusto en el año 2,000.

En relación con la posibilidad de una programa de mejoramiento urbano o de barrios, esta es una opción valida por varias razones. Primero, hay demandas expresas sobre esto por parte de alcaldes y las cajas de compensación al gobierno nacional. Segundo, de ciudadanos al mismo INURBE a través de canales formales e informales para revivir el programa. Tercero, de asesores del INURBE que afirman apoyarían esta posibilidad.

En caso de concretarse al futuro un programa de mejoramiento de barrios este puede ejecutarse a través de dos formas:

- Primero, por medio de municipios grandes y medianos, los cuales contratarían directamente el crédito. Programas como el PRIMED en Medellín o los vivienda de interés social en Valledupar pueden ser una buena referencia.
- Segundo, a través del INURBE, el cual tiene el aparato institucional con posibilidades de llegar a municipios más pequeños.

Por último, se debe mencionar que el cambio del ministro de Desarrollo abre la posibilidad de plantear nuevamente el tema de los mejoramientos de barrio. Pues el ministro anterior no se pronuncio mayormente al respecto.

CONTENIDO

EVALUACION

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO URBANO DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Introducción 1

1. OBJETIVOS Y MEDOLOGIAS DE EJECUCION DEL PROGRAMA 5

a) Sistemas de selección de beneficiarios 11

Focalización geográfica 12

Focalización poblacional 14

b) Métodos de contratación y gestión de proyectos..... 14

c) Precios unitarios por beneficiarios

d) Coordinación con otras entidades 19

Coordinación

intergubernamental..... 19

Relaciones Red – Municipio 21

Coordinación Red – Entidades Ejecutoras 24

e) Seguimiento y Evaluación 25

2. CUMPLIMIENTO DE METAS 25

3. IMPACTOS DEL PROGRAMA 28

a) Impacto Urbano..... 29

b) Impacto Social 30

c) Sostenibilidad 32

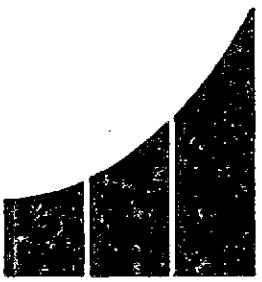
d) Impactos Económicos 33

e) Beneficiarios: Participación y Control 33

4) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 36

ANEXOS 37

EVALUACION 38



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad