UTeC

Evaluación del impacto de los programas en vivienda rural y urbana para la población en situación de desplazamiento

Informe Final

Bogotá D.C., abril 30 de 2008

PRESENTACIÓN

La Unidad Técnica Conjunta UTeC[1], como instancia asesora y de apoyo técnico orientada a fortalecer la capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia – SNAIPD realizó una convocatoria en 2007 y contrató a través de PNUD a Econometría S.A. para evaluar el impacto de la política de vivienda de interés social rural y urbana para la población en situación de desplazamiento en Colombia, en el periodo 2001 al 2006, y generar recomendaciones que permitan una respuesta más efectiva y eficiente.

Este estudio comenzó en la primera semana de octubre de 2007 y se prolongó hasta la última semana de abril de 2008. La dirección general de los trabajos estuvo a cargo de Óscar Rodríguez quien además participó en todas las actividades y realizó la interlocución con el Comité Técnico de la Interventoría; Luís Carlos Gómez lideró el diseño de la muestra y el seguimiento a los resultados de campo; María Gloria Cano, coordinó en el diseño del formulario a los hogares, y el análisis de resultados de la encuesta; Julio Miguel Silva, de la firma Economía Urbana, coordinó el análisis de información secundaria, el análisis normativo y la elaboración de las recomendaciones de política; Giovanna Ibagón coordinó la prueba piloto, la capacitación de encuestadores y realizó las encuestas a las autoridades municipales y participó en el análisis de las encuestas; Nelly Muñoz, de la firma Impacto-Logística, coordinó el trabajo de campo; Adriana Cárdenas, elaboró el programa de captura de la información y coordinó la verificación de consistencia de los datos; Jhon Jairo Romero participó en la definición de la muestra, en el manejo de las bases de datos finales y en la estimación econométrica de los impactos; Mariana Infante, de Economía Urbana, participó en los talleres y entrevistas realizados así como en el análisis de política; José Armando Cárdenas y Andrés García colaboraron en el análisis de los resultados de la encuesta; Yalila Aljure participó en el diseño de la base de datos y la programación de cuadros de salida para el análisis de la encuesta; también participaron, a través de Impacto-Logística, cinco supervisores de campo y 15 encuestadores; la edición del informe fue realizada por Martha Lucía Gutiérrez; finalmente se contó con la colaboración de cuatro digitadores, ocho verificadores de digitación.

El desarrollo del estudio estuvo supervisado por UTeC, bajo la dirección de Edgar Forero y la coordinación, en una primera etapa, de Viviana Gaitán y, en una segunda etapa, de Luz Ángela Rodríguez. Además contó con un Comité Técnico Interinstitucional con el cual se mantuvo constante comunicación y retroalimentación, lo cual fue determinante para el éxito del estudio. En este comité participaron activamente:

[1] Convenio entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR

- *Acción Social a través de: Carmen Cecilia Anzoategui, Viviana Ferro, Alejandro Lozano, Miguel Jiménez y Sonia Morales;*
- *Por ACNUR a través de: Adriana Buchelli;*
- *El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial a través de: Claudia París y Pedro Posada;*
- *El Ministerio de Agricultura a través de: Yanit Martínez;*
- *El Banco Agrario a través de: Luz Amparo Chaparro.*

La consultoría expresa un agradecimiento especial a Miguel Jiménez, Luz Amparo Chaparro y Viviana Gaitán por su participación activa en la capacitación de encuestadores y a Luz Amparo Chaparro, Claudia París, Emma Villamizar y a CAVIS UT por el suministro de la información necesaria para realizar el trabajo de campo. También agradece los comentarios y recomendaciones de Juan Carlos Marín, del Ministerio de Agricultura y Roberto Uparella de la organización Pedro Gómez, así como las opiniones de los representantes de la organizaciones de población desplazada, asistentes al taller realizado en Bogotá, como también a los miembros de la Mesa de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander. De la misma forma Econometría S.A. agradece a las alcaldías de los 33 municipios visitados, personerías, defensorías del pueblo a nivel local, UAO, cajas de compensación familiar en las regiones, fondos municipales y departamentales de vivienda, organizaciones de población desplazada, organizaciones populares de vivienda y en general a todas las organizaciones y entidades que colaboraron en la ubicación de la muestra de hogares en los municipios visitados.

EVALUACIÓN DE EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE SUBSIDIO DE VIVIENDA RURAL Y URBANA PARA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDO

		PÁGINA
1.	**INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES**	**1**
1.1	LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA	2
1.1.1	Componente Urbano	3
1.1.2	Componente Rural	4
1.2	LA POLÍTICA DE VIVIENDA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO	4
2.	**MARCO METODOLÓGICO**	**7**
2.1	METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS	7
2.1.1	Definición de la población de control	8
2.1.2	Definición del indicador de impacto	9
2.1.3	Medición de los impactos en el ICV	11
2.1.4	Método de estimación	12
2.2	UNIVERSO DE ANÁLISIS. HOGARES ADJUDICATARIOS DE SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS): APLICADO Y NO APLICADO	14
2.3	METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA	16
3.	**CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS HOGARES DESPLAZADOS BENEFICIARIOS DE VIS**	**18**
4	**CAMBIO EN CONDICIONES DE VIDA TRAS EL DESPLAZAMIENTO**	**21**
4.1	INDICADORES SOCIOECONÓMICOS	21
4.2	TIPO DE VIVIENDA Y TENENCIA	24
4.3	CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA	26
4.4	CONDICIONES DE ENTORNO Y ACCESO A SERVICIOS PRIVADOS E INFRAESTRUCTURA	31
5.	**ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA**	**35**
5.1	CAPITAL HUMANO INDIVIDUAL O ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO	39
5.2	CAPITAL SOCIAL BÁSICO	43
5.3	CAPITAL FÍSICO COLECTIVO	46
5.4	CAPITAL FÍSICO INDIVIDUAL	49
6.	**ADAPTACIÓN CULTURAL**	**53**

		PÁGINA
7.	**ANÁLISIS DEL PROCESO**	**64**
7.1	RUTA DE ACCESO	64
7.2	FINANCIACIÓN Y COSTOS	71
7.3	HABITABILIDAD	74
7.4	OPORTUNIDAD DEL PROCESO	79
7.5	INCONVENIENTES EN EL PROCESO	81
8.	**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA**	**84**
8.1	MARCO NORMATIVO	84
8.1.1	Política de Vivienda de Interés Social	85
8.1.2	Política de Ayuda a la Población Desplazada	87
8.1.3	La Política de Vivienda para Población Desplazada	88
8.2	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN SECUNDARIA	92
8.2.1	Definición de indicadores	95
8.2.2	Indicadores de cobertura	97
8.2.3	Indicadores de focalización	100
8.2.4	Indicadores de eficiencia	106
8.2.5	Análisis de la fórmula de calificación para SFV urbano para población desplazada	112
9.	**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**	**118**
9.1	PRINCIPALES RESULTADOS ENCONTRADOS	118
9.2	CONCLUSIONES Y DIAGNÓSTICO	125
9.3	RECOMENDACIONES	127

ANEXOS

ANEXO 1 **ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS PREGUNTAS DE LA ENCUESTA**

ANEXO 2 **ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS A LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES**

ANEXO 3 **ESTIMACIONES DE LOS IMPACTOS MEDIANTE *PROPENSITY SCORE MATCHING***

ANEXO 4 **MARCO NORMATIVO**

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Colombia tiene una larga trayectoria en su política de vivienda social, la cual ha pasado por diferentes fases institucionales. Dentro de esta política de facilitar el acceso de los hogares de menores ingresos a soluciones habitacionales apropiadas, se han probado diferentes tipos de instrumentos y estrategias hasta llegar a unos programas de subsidios en donde el beneficiario hace un esfuerzo propio de corresponsabilidad.

Sin embargo desde la última década del siglo XX la dinámica del conflicto armado interno ha forzado a cientos de miles de personas ha desplazarse y demandar la ayuda estatal para solucionar sus problemas básicos entre ellos el de la vivienda. Para enfrentar este problema, se establecieron bolsas especiales en cada uno de los programas, con destino a la población desplazada y con condiciones y requisitos mucho menos exigentes que las bolsas de población pobre tradicional.

En este primer capítulo se ha incluido una reseña de la evolución de la política de vivienda para hogares desplazados, que comprende una introducción a la manera de operar de los programas de vivienda dirigidos a población pobre en general y a la política de atención a la población desplazada, basada en los textos incluidos al respecto en la propuesta de consultoría de Econometría. Ésta descripción se desarrolla en el capítulo octavo y se detalla aún más en el Anexo 4. El capítulo 2, que corresponde al marco metodológico, presenta el tratamiento dado al problema de la evaluación de impacto, definiendo el indicador de evaluación, el universo, la muestra y la estrategia de estimación, así como el tipo de indicadores previstos para el análisis de la eficacia de la política. El capítulo 3 presenta una caracterización de los hogares entrevistados, para los cuales se calcularon los indicadores tradicionales de pobreza, indicadores sociodemográficos y tiempo de desplazamiento. El capítulo 4, analiza los cambios socioeconómicos comparando lo declarado con respecto a la situación antes del desplazamiento frente a la situación actual, distinguiendo las muestras de tratamiento y control. El capítulo 5 contiene las estimaciones de los cambios sobre los indicadores de impacto seleccionados. El capítulo 6 presenta de manera específica las preguntas referentes a adaptación cultural de la vivienda y percepciones del hogar. El capítulo 7 se detiene en los aspectos relacionados con los procesos desde el punto de vista de los hogares desplazados. El capítulo 8 analiza la normatividad y algunos indicadores construidos a partir de información secundaria. Finalmente el capítulo 9 resume los resultados encontrados y plantea recomendaciones para el desarrollo futuro de los dos programas.

1.1 LA POLÍTICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA

Desde la década de los setenta, en Colombia se ha buscado impulsar tanto la oferta como la demanda de vivienda social, usando diversas estrategias de política, con el fin de disminuir el déficit de vivienda en el país, tanto el cualitativo como el cuantitativo, que se originó en las dinámicas migratoria entre áreas rurales y urbanas que se generaron con ocasión del desarrollo industrial pero que se agravaron por la violencia política que afecto las zonas rurales entre 1950 y 1970. En las últimas décadas del siglo XX y lo corrido del XXI, en enfrentamiento de actores armados y la lucha de los grupos al margen de la ley por el control del territorio ha generado nuevas dinámicas migratorias que han derivado en una mayor demanda por ayudas estatales en el sector de vivienda.

La política de vivienda de interés social, en su componente urbana, se consolidó en Colombia con la reforma urbana (Ley 9ª de 1989) y la Ley 3ª de 1991 dio fin al Instituto de Crédito Territorial, transformándolo en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE (hasta 2003) y creo el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, transformando la acción estatal de un esquema basado en un Estado constructor a un sistema institucional centrado en el apoyo a la demanda. La política de vivienda social se elevó a categoría constitucional en 1991 cuando la Constitución Política estableció en su artículo 51 el derecho de cada colombiano a la vivienda digna, y le ordenó al Estado poner todo lo necesario para que ese derecho se haga efectivo y se promueva planes de Vivienda de Interés Social (VIS), así como sistemas adecuados de financiación a largo plazo. A partir del 2003 el INURBE entró en liquidación y sus funciones en parte se trasladaron al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, se administra directamente en el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial del MAVDT[2], y algunas de las funciones se tercerizaron.

En cuanto a las zonas rurales, la política de vivienda ha venido de la mano con políticas de apoyo a la producción agropecuaria. Un hito importante a mencionar es la Ley de Reforma Agraria de 1968 que crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA y su posterior liquidación con la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER que recogió las funciones de varias entidades de desarrollo rural liquidadas.

La política de vivienda de interés social en Colombia ha tenido un gran desarrollo comparativamente con otros países de Latinoamérica[3]. Las políticas tradicionales de vivienda en Latinoamérica se han concentrado en el otorgamiento de subsidios a la oferta de viviendas o a la demanda. En Colombia el enfoque principal del aporte estatal en el sector rural esta dirigido a proyectos de oferta liderado especialmente por las entidades

[2] Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual se creo a partir del antiguo Ministerio de Medio Ambiente y el Viceministerio de Vivienda y Agua Potable del antiguo Ministerio de Desarrollo Económico.
[3] Ver el informe de Econometría para UN-Hábitat en la Consultoría *"Evaluación del Ahorro Programado en el Acceso al Crédito para Vivienda de Interés Social"* 2006.

territoriales. En el sector urbano la intervención estatal esta dirigida al subsidio directo de la demanda, aunque se han desarrollado recientemente programas importantes de subsidio a la oferta como son las bolsas de esfuerzo territorial.

A continuación se presentan las características más importantes de los programas de vivienda de interés social tanto urbano como rural.

1.1.1 Programa Urbano

En el componente urbano la Política de Vivienda de Interés Social da preferencia a soluciones de vivienda de costo mínimo, con un esquema progresivo de Subsidio Familiar de Vivienda - SFV, utilizando el sistema de ahorro previo como mecanismo para articular la asignación de los subsidios con el crédito y demás financiación complementaria que requieren los hogares. La población objetivo de la política se estima en más de 2'500.000 hogares y, en términos generales, es aquella que cumple con los siguientes requisitos: a) vivir en las zonas urbanas del país; b) no tener vivienda propia[4]; c) no haber recibido subsidio de vivienda anteriormente; d) tener un ingreso familiar menor o igual a 4 SMLM; y e) no estar afiliados a la Caja Promotora de Vivienda Militar.

En términos institucionales, el Gobierno Nacional adelantó una reforma integral a las principales entidades del sector vivienda. De esta forma, en 2003 se liquidó el INURBE y se modificó el esquema de asignación del SFV. El nuevo esquema utiliza a las Cajas de Compensación Familiar para administrar la demanda, a FINDETER primero y luego también a las curadurías, como entidades encargada de certificar la elegibilidad de los proyectos de oferta VIS y el Fondo Nacional de Vivienda para la asignación final de los SFV. De esta forma, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación el Programa del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana ha presentando importantes avances en aspectos sociales y operativos, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. Focalización: los ajustes que se han dado a la fórmula de calificación y al monto del SFV mejoraron la focalización de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Así, la participación de los hogares seleccionados con ingresos inferiores a 1 SMLM, pasó de 68% en el período 1999-2002 a 79%, durante el período 2004 y 2006.

2. Cobertura: las medidas adoptadas lograron ampliar la cobertura del programa de SFV en 29%.

3. Eficiencia: el costo administrativo por SFV asignado, disminuyó en 65% con relación a lo observado durante el periodo 1999-2002. Esto ha representado un ahorro neto a la Nación cercano a $37.000 millones.

[4] Excepto en la modalidad de mejoramiento de vivienda.

1.1.2 Programa Rural

El programa de subsidios de vivienda en el área rural tiene como objetivo facilitar la provisión de vivienda social en áreas rurales a través de la asignación de subsidios a hogares de escasos recursos económicos. Estos subsidios son otorgados a través del Banco Agrario de Colombia S.A.

Para acceder a este subsidio, los hogares deben estar asentados en suelo rural y pertenecer y estar registrados en el Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales –SISBEN- en los niveles 1 o 2. Este subsidio, sumado al aporte familiar (como mínimo del 10% del valor de la solución) y al aporte de la Entidad Oferente –EOF-, les permite: (i) en caso de poseer una vivienda precaria, completarla o mejorarla; (ii) construir una vivienda en un terreno propio; o (iii) adquirir una vivienda nueva.

Al igual que en el caso del subsidio urbano, el subsidio rural es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al hogar beneficiario, con el objeto de facilitar su acceso a una vivienda de interés social rural, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley, el Decreto 973 y sus Decretos modificatorios 4427 de 2005 y 2299 de 2006.

El Programa tiene cobertura nacional y se aplica en todas las zonas definidas como suelo rural en los Planes de Ordenamiento Territorial –POT-, de acuerdo con lo establecido en el Capitulo IV de la Ley 388 de 1997 de la República de Colombia.

1.2 LA POLÍTICA DE VIVIENDA FRENTE AL DESPLAZAMIENTO

En 1991 se elevó a norma constitucional el derecho a una vivienda digna y hacia 1995 el Estado reconoció el fenómeno del desplazamiento mediante el documento CONPES 2804, el cual estableció las líneas de política para la atención de esta población, las cuales sirvieron de base para la formulación de la Ley 387 de 1997 en donde se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados. Entre otras medidas se ordena al Estado permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con vivienda rural y urbana. Así mismo establece que se desarrollen programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada.

En cumplimiento de esta norma y para atender la gran demanda de ayuda estatal de la población desplazada se adaptaron y flexibilizaron los programas de vivienda existentes para la población pobre, eliminando requisitos y flexibilizando los procedimientos. El parágrafo del artículo 18 de la Ley 387 establecía que “el desplazado cooperará en el

mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de su situación" lo cual es compatible con el esquema de corresponsabilidad establecido en los programas de vivienda. Sin embargo en abril de 2007 la sentencia C-278/07 estableció que la exigencia era inexequible y que la cooperación de darse sería voluntaria. Además estableció que la ayuda humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

En el marco del goce efectivo de derechos por parte de la población, los hogares en condición de desplazados, que han visto vulnerados sus derechos humanos, deben tener protección especial del Estado para viabilizar el reestablecimiento de sus derechos entre ellos el derecho a la vivienda. Así se expresan numerosas referencias como "el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto sobre los Refugiados prevalente en el orden interno por el artículo 93 constitucional, la Constitución Política en su artículo 51 y la ley 387 de 1997 en su artículo 2º Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. AC- 4279"[5], al igual que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, entre otros.

Así mismo en el marco del Decreto 250 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (PNAIPD) establece en el tema de hábitat que el Plan centrará sus acciones en "la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población en situación de desplazamiento en las diferentes fases de atención. La Política busca, entonces, mejorar las condiciones de vida, a través de proyectos habitacionales promovidos por los Entes Territoriales, con el apoyo de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia, en concurrencia con los programas de vivienda de interés social que desarrolle el Gobierno Nacional en el ámbito del SNAIPD[6]".

Sin embargo, el cumplimiento de esta normatividad tiene serias dificultades, tanto en términos de la devolución de lo que le pertenece al desplazado, como en términos de reubicación y/o otorgamiento de vivienda digna, como parte de su derecho a la reparación y el restablecimiento, tal como se resalta en evaluaciones de entidades como la Procuraduría General de la Nación (Nov.2006).

Dentro de los avances más recientes, el Plan de Desarrollo 2006-2010 establece como prioritaria la implementación y financiamiento de soluciones de vivienda acordes a las condiciones de la población desplazada, como "arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento" y el Gobierno Nacional con aprobación de la Corte Constitucional por medio del Auto 109 de mayo de 2007, ha adoptado una serie de indicadores para medir el goce efectivo de derechos de la población desplazada.

[5] Sentencia: Consejo de Estado, Sección tercera, acción de tutela 0026801
[6] Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada.

Particularmente en relación al tema de vivienda[7] la Corte Constitucional ha determinado el indicador de *porcentaje de hogares que van cumpliendo con el goce efectivo del derecho a una vivienda digna*, definiendo en goce efectivo como *el hogar habitando legalmente el predio en condiciones dignas.* Esto ha sido ampliado por la Comisión de Seguimiento, para su análisis en los siguientes aspectos:

a) Seguridad jurídica de la tenencia

b) Disponibilidad y proximidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras

c) Gastos soportables

d) La habitabilidad

e) La asequibilidad

f) La ubicación adecuada

g) La adecuación cultural

En su informe, esta Comisión indica que para evaluar los programas de subsidios considera conveniente hacer el análisis sobre las condiciones de habitabilidad[8] y encuentra que de los hogares desplazados que han hecho efectivo el subsidio de vivienda del Estado, sólo el 13,4% habitan viviendas que cumplen con todas las condiciones necesarias para ser consideradas dignas, siendo los criterios con menor cobertura de cumplimiento la seguridad jurídica de la tenencia (30%) y el no Hacinamiento (42%).

En este marco, la presente evaluación se constituye en información altamente relevante al profundizar en los efectos que produjo la política de vivienda para población desplazada, los aciertos, dificultades y, lo más relevante hacia el futuro, la generación recomendaciones para la mejora de la política de vivienda para la población desplazada.

[7] Ver Informe de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, pág. 97, enero 31 de 2008
[8] Op. Cit. pág 111

2. MARCO METODOLÓGICO

Este estudio de consultoría tiene como objetivo evaluar el impacto de la política de vivienda de interés social rural y urbana para la población en situación de desplazamiento, en el periodo comprendido entre julio de 2002 y julio de 2007, y generar recomendaciones que permitan una respuesta más efectiva y eficiente. El impacto del programa se midió mediante el cambio que él ha tenido sobre las condiciones de vida de las familias que han hecho efectivo el subsidio. Y a su vez dicho cambio se investigó a través de una encuesta a hogares beneficiarios de los programas, realizada en 30 municipios del país.

Para desarrollar este objetivo y metodología, en el Comité Técnico Interinstitucional que apoyó la interventoría del estudio se estableció, de acuerdo con los términos de referencia, un conjunto de temas complementarios como son: la accesibilidad al subsidio y la participación de los hogares, la habitabilidad de las viviendas, los costos asociados a la nueva vivienda, la seguridad jurídica de la tenencia y la adecuación cultural de las viviendas.

Así mismo se determinó que para efectos de la encuesta a realizar se utilizaría como universo de estudio a las bolsas específicas para población desplazada de los dos programas, buscando detectar las diferencias entre las modalidades de aplicación del subsidio (adquisición de vivienda, mejoramiento, construcción en sitio propio y arrendamiento urbano).

A continuación se presenta un resumen de la metodología utilizada tanto para la evaluación del impacto como para el análisis de política[9].

2.1 METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE IMPACTOS

La evaluación de impacto busca medir las condiciones de vida de los hogares desplazados que han hecho efectivo el subsidio de vivienda de interés social y para ello debe poder encontrar una estimación apropiada de lo que hubiese sucedido con las condiciones de vida de esos hogares si no hubiesen tenido acceso al subsidio es decir si el programa que los atendió (urbano o rural) no hubiese existido. A este concepto en la terminología de evaluación se le denomina el "escenario contrafactual" o *counterfactual* en inglés. Los efectos asignables a la política que se está evaluando resultan de la comparación entre el

[9] Otros aspectos metodológicos más detallados como el diseño del formulario, el tamaño de la muestra y la descripción de los demás instrumentos de recolección de información utilizados, se puede consultar el informe metodológico de este estudio.

escenario observable intervenido en donde se incorporan los beneficios y el mencionado escenario contrafactual.

Es muy frecuente que la aproximación al escenario contrafactual se haga comparando a los beneficiarios efectivos del programa con personas que se les parezcan y que cumplan con las condiciones para obtener los beneficios, pero que no sean beneficiarios efectivos, lo cual permite dividir la población en dos subpoblaciones: la denominada de tratamiento que representa el escenario intervenido y la denominada de control, que representa al escenario contrafactual. Así pues, en los casos en los cuales la acción del programa es homogénea se puede caracterizar una variable binaria que toma valor 1 cuando la persona ha participado de dicha intervención y cero si no ha participado. El efecto se calcula como el cambio en la media de indicadores de impacto condicionado a dicha variable binaria.

Otro aspecto de importancia en cualquier evaluación es la definición del indicador de impacto a utilizar. En este caso se ha propuesto utilizar el Índice de Condiciones de Vida, ICV fue diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)[10] en Colombia, bajo el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH).

2.1.1 Definición de la población de control

La escogencia de la población de control es un asunto de la mayor importancia. Cuando a los programas se accede por autoselección, es decir que se participa por voluntad propia, la participación o no en el programa se convierte en una variable endógena y exige ser modelada la probabilidad de pertenecer a una u otra población para evitar sesgos y al mismo tiempo garantizar que la población tratamiento y la población control son efectivamente comparables. Por otra parte en programas en donde la intervención no es homogénea ya no bastaría con tener población de tratamiento y control sino que se requeriría contar con observaciones de población en distintos niveles de intervención.

En general la acción tanto del programa de VIS urbana como el de VIS rural es homogénea a su interior. El subsidio que recibe cada beneficiario urbano de una modalidad es similar entre ellos y el subsidio que recibe cada beneficiario rural también es similar al de los otros beneficiarios rurales en su misma modalidad. El impacto que genera cada programa en cada modalidad también se espera que sea relativamente homogéneo, es decir que los beneficios de unos y otros participantes deberían tener poca variabilidad al interior de cada modalidad.

En el caso de los programas de vivienda de interés social, para población desplazada, la población de tratamiento se compone de participantes que han logrado hacer efectivo el subsidio aplicándolo a una solución de vivienda en la cual permanece después de obtenida.

[10] Programa Nacional de Desarrollo Humano "es un proyecto conjunto del Departamento Nacional de Planeación, DNP, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD". DNP.

Por otro lado, en la medida que se requiere comparabilidad entre las muestras de tratamiento y control, los adjudicatarios de subsidio, que aún no lo han aplicado de una manera efectiva, se convierten en los mejores candidatos para constituir el grupo de control, pues tienen general las mismas características de los hogares de tratamiento pero no a actuado de manera efectiva sobre ellos el efecto del programa, bien por problemas de oferta, por demoras en la construcción de las obras o simplemente por el estado del proceso. Además, los hogares con subsidio asignado y no aplicado cumplen con los requisitos y condiciones que también cumplen los beneficiarios efectivos que ya aplicaron el subsidio, pero se encuentran vivienda las condiciones que vivirían los del grupo tratamiento si no hubiesen hecho efectivo el subsidio.

El efecto que se medirá en esta investigación se denomina ETT(efecto tratamiento en los tratados) porque compara la situación de quienes han recibido el efecto con la situación que ellos tendría sin el programa. No resulta representativo, sin embargo, del efecto que el programa podría tener sobre hogares que no cumplen con los requisitos para acceder al programa.

2.1.2 Definición del indicador de impacto

La variable escogida para servir de indicador del impacto de los programas de vivienda en la calidad de vida de los hogares en situación es el Indice de Condiciones de Vida (ICV).

El Índice de Condiciones de Vida fue diseñado por el Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), en Colombia, en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y es el indicador elegido para medir el cumplimiento de las Metas del Milenio en términos de la disminución de la pobreza extrema en el país.

Se decidió utilizar el ICV como el principal de los indicadores de impacto de esta evaluación por las siguientes razones:

a) Es un índice multidimensional que incorpora cuatro dimensiones del desarrollo humano:
    - **capital físico individual** o acumulación individual de bienes materiales medido por las características de la vivienda,
    - **capital físico colectivo** medido a través de variables de infraestructura y atención en servicios públicos,
    - **capital humano individual** medido a través del nivel de educación y la asistencia escolar
    - **capital social básico** medido a través del grado de hacinamiento y la composición del hogar.

Los factores y variables del ICV son los siguientes:

Cuadro 2.1

FACTORES QUE CONFORMAN EL ICV

Factor 1: Capital humano individual o Acumulación de capital humano	**Factor 2: Capital social básico**
• Escolaridad máxima del jefe del hogar • Escolaridad promedio de personas de 12 o más años • Asistencia a la escuela de personas entre 12 y 18 años • Asistencia a la escuela de niños entre 5 y 11 años	• Hacinamiento • Proporción de niños menores de 6 años
Factor 3: Capital físico colectivo: Acumulación colectiva de bienes	**Factor 4: Capital físico individual: Acumulación individual de bienes materiales**
• Eliminación de excretas • Abastecimiento de agua • Recolección de basuras • Combustible con el que cocinan	• Material predominante de pisos • Material predominante de paredes.

Fuente: DNP, Misión Social, 2006

b) Es un índice que permite asignar un puntaje para cada hogar desde 0 hasta 100, siendo 100 el máximo. Adicionalmente permite medir un puntaje que determina si un hogar tiene o no unas condiciones mínimas de vida. La Misión Social ha determinado que si un hogar tiene 67 o más puntos ha logrado superar la pobreza extrema y tiene un mínimo estándar de vida[11] o mínimo constitucional.

La desagregación del puntaje para un mínimo constitucional y el puntaje máximo que puede tener cada variable, por componente del ICV, se presenta en el siguiente cuadro. El DNP calculó un puntaje para cada variable el cual se suma para obtener el puntaje total del hogar.

Cuadro 2.2

PUNTAJE MÍNIMO POR COMPONENTE DEL ICV

	Variable de referencia	Punt. mínimo constitucional	Puntaje máximo[12]
Capital físico colectivo	Abastecimiento de agua	4,00	6.99
	Eliminación de excretas	3,00	7.14
	Recolección de basuras	6,00	6.62
	Material con que cocinan	5,00	6.67
Capital físico individual	Material de los pisos	3,20	6.79
	Material de las paredes	2,30	6.11
Capital social básico	No hacinamiento	7,80	12.8
	Proporción de niños (niñas) menores de 6 años en el hogar	*	7.45
Capital humano	Educación del jefe del hogar	9,40	11.52
	Educación mayores de 12 años	9,66	12.31
	Asistencia de jóvenes a la escuela	5,66	5.66
	Asistencia de niños (niñas) entre cinco y once años	5,69	9.95
	Total	**67,00**	**100.0**

Fuente: PNDH, DNP.

* Este factor del ICV se estima como la diferencia entre el mínimo constitucional de 67 puntos y el total de los puntajes asignados a cada componente.

[11] PNDH. Programa Nacional de Desarrollo Humano. "Los municipios colombianos hacia los objetivo de desarrollo del Milenio". 2006. Se considera que un mínimo estándar de vida es el mínimo constitucional, con base en los derechos de las familias establecidos en la Constitución Colombiana de 1991.

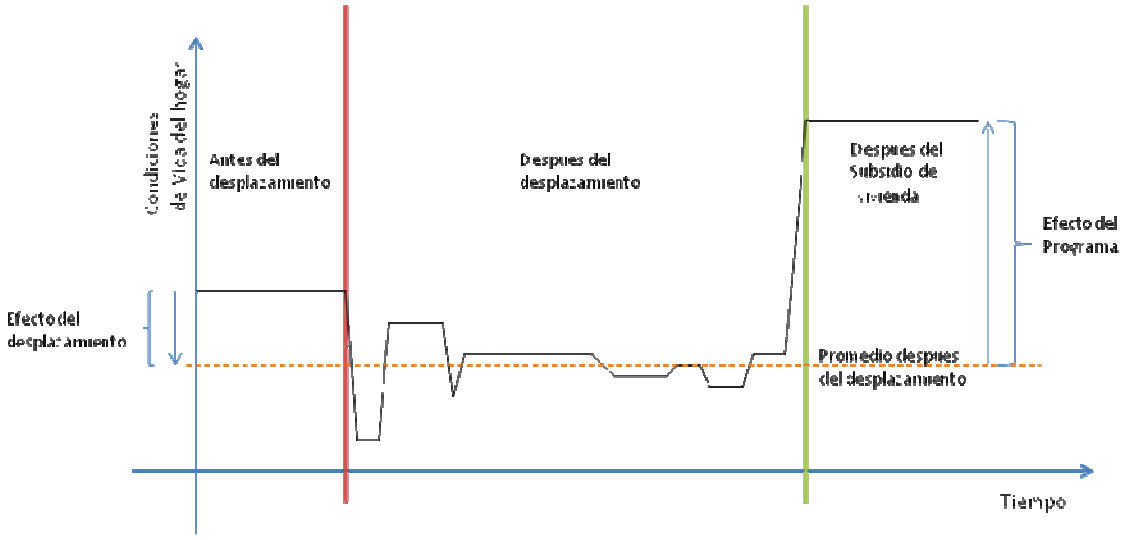
[12] El puntaje es el resultado de un proceso de análisis de componentes principales.

2.1.3 Medición de los impactos en el ICV

La siguiente gráfica representa un caso hipotético de lo que podría pasar con las condiciones de vida (ICV) de un hogar por efecto de dos evento puntuales: el desplazamiento forzado por las condiciones de violencia o amenaza y la obtención y goce efectivo de un subsidio de vivienda de interés social.

Grafica 2.1

EJEMPLO ILUSTRATIVO



En primera instancia el desplazamiento generalmente lleva a una caída drástica y repentina de las condiciones de vida del hogar. En los primeros días de desplazamiento es común que la población desplazada viva hacinada en campamentos, albergues o temporalmente en viviendas de familiares y amigos. Igualmente se reduce el acceso a servicios públicos los niños dejan de asistir al sistema escolar. Luego, cuando logra ser objeto de ayuda humanitaria, o participa en programas de generación de ingresos, puede mejorar transitoriamente sus condiciones habitacionales y los niños vuelven a asistir a instituciones educativas. Incluso los hogares pueden mejorar sus condiciones por su propio esfuerzo o condiciones diferentes a la ayuda estatal y, a su vez, pueden enfrentarse a detrimentos en sus condiciones de vida por eventos no controlables. Además, dada la movilidad que se observa en esta población se presentan cambios frecuentes de vivienda y por lo tanto las condiciones de vida fluctúan hasta que el hogar logre algún nivel de estabilización. Esto se caracteriza mediante la variabilidad del indicador entre las dos líneas que representan, el evento de desplazamiento y la obtención de la solución de vivienda subsidiada, respectivamente.

Una vez el hogar participa en el programa de vivienda (rural o urbano) obtiene la asignación del subsidio y puede aplicarlo efectivamente en una vivienda nueva o mediante mejoramiento de la propia se espera que se presente un salto positivo en las condiciones de vida que lleve al hogar desplazado a un nivel al menos similar al que tenía antes del desplazamiento o, si fuera posible, a un nivel superior.

El impacto promedio del programa está dado entonces por la diferencia entre el promedio de las condiciones de vida (medida con el ICV) de los beneficiarios del subsidio que lo han aplicado a una solución habitacional y el promedio de las condiciones de vida de aquellos que tienen asignado el subsidio y aún no lo han aplicado. Es decir inmediatamente antes de la segunda línea vertical.

2.1.4 Método de estimación

La literatura en evaluación económica y la experiencia de los últimos treinta años en el tema ha llevado a distintos tipos de soluciones para buscar una aproximación a la medición de impactos, buscando siempre mecanismos que permita hacer una estimación razonable de los impactos mediante diferentes tipos de supuestos. En todos los casos se encuentran estimativos agregados para la media del impacto sobre los beneficiarios pero no pueden calcularse los impactos para beneficiarios individuales. Heckman (1999) ilustra tres alternativas de métodos no experimentales[13]:

- El estimador antes-después: Consiste en utilizar información del individuo antes y después de la intervención del programa y supone que los resultados para un individuo en el momento anterior al programa es una aproximación aceptable de la situación que tendría en ausencia del programa en un periodo posterior.

- El estimador de diferencias en diferencias: Al igual que en el método anterior se utiliza información anterior y posterior a la intervención del programa, pero dicha observación se obtiene tanto para hogares y/o individuos que participan y no participan en el programa. Este método supone que los factores económicos externos que influyen sobre las variables de resultado actúan de igual manera sobre los beneficiarios que sobre los no beneficiarios y también supone que no existen efectos del programa sobre los no beneficiarios. Es decir que se supone que el cambio en las variables de resultado, en caso de no haber programa serían las mismas.

- El estimador de sección transversal: Se utiliza cuando no hay información disponible sobre periodos anteriores a la intervención del programa. Obviamente debe utilizarse una comparación entre beneficiarios y no beneficiarios en la medida que un individuo no puede estar en los dos estados en un mismo periodo del tiempo.

[13] Los métodos experimentales exigirían que los hogares de la población de tratamiento fueran escogidos por un procedimiento al azar

Supone que la situación inicial de los beneficiarios y de los no beneficiarios era similar antes de la intervención del programa y que los factores económicos, sociales y demográficos afectan las variables de resultado de la misma manera para beneficiarios y no beneficiarios. Un problema importante que tiene este tipo de métodos está entonces en la comparabilidad de la información entre beneficiarios y no beneficiarios. Adicionalmente, si el comportamiento de las variables de resultado influye sobre la probabilidad de estar en el grupo tratamiento se viola el supuesto de igualdad de medias en ausencia de proyecto.

Desde el punto de vista estadístico estos tres enfoques pueden desarrollarse mediante métodos paramétricos, como los de regresión, controlando el sesgo de selección mediante el método de variables instrumentales, o también pueden estimarse los impactos mediante métodos no paramétricos como el *propensity score matching*, que compara cada observación del grupo de tratamiento con un promedio ponderado de observaciones del grupos de control y que permite escoger las observaciones de ambos grupos que optimiza la comparabilidad entre ellos, para eliminar el sesgo de selección.

El objetivo de esta metodología es aproximarse a una situación donde no hay diferencias entre los dos grupos con respecto a las características individuales y del entorno que han sido incluidas en el análisis, y de esta forma asegurar que las variables resultado serán las mismas en caso que los individuos del grupo de tratamiento no hubieran sido tratados. El supuesto fundamental del PSM es que todas las variables que influyen en la decisión de participar en el Programa y en la determinación de la variable de resultado están incorporadas en el análisis. Bajo el supuesto antes mencionado, el PSM estima el efecto promedio del Programa sobre los beneficiarios

El método más apropiado para la evaluación de los programas de vivienda para población desplazada es el de sección transversal, en la medida que no existe información completa de la situación del hogar antes del desplazamiento. Sin embargo, para algunas preguntas de caracterización de la vivienda, que son de más fácil recordación, se presentará un análisis del tipo antes-después. Hacerlo por métodos no parámetricos garantiza que en caso de existencia de características que hagan no comparables las muestras de control y tratamiento, se eliminen automáticamente los posibles sesgos. Y en caso de no existir dichas diferencias entre grupos, de todas maneras el PSM arroja resultados equivalentes a los de la regresión o la comparación de medias tradicional con métodos experimentales.

2.2 UNIVERSO DE ANÁLISIS. HOGARES ADJUDICATARIOS DE SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (VIS): APLICADO Y NO APLICADO

A partir del consolidado de información obtenida de Fonvivienda y el Banco Agrario se conformó el universo de hogares beneficiarios de subsidio de vivienda de interés social teniendo en cuenta el periodo entre Agosto de 2002 y Julio de 2007. En total este universo se conforma de 41.852 hogares.

Como se explicó en la sección anterior, estos hogares han aplicado y se les ha aprobado el subsidio, sin embargo algunos hogares ya lo tienen aplicado y otros no, lo que garantiza que sean lo más parecidos posibles en sus condiciones sociodemográficas y económicas y permitiendo contar, para el análisis de impactos, con un grupo tratamiento (con subsidio aplicado) y un grupo control (con subsidio sin aplicar).

De los 41.852 hogares que han sido beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social, 23.966 (57%) hogares tienen el subsidio aplicado y 17.886 (43%) lo tienen asignado pero no lo han aplicado. Del total de población 35.344 son subsidios urbanos y 6.508 son subsidios rurales. La modalidad con mayor proporción de hogares en la zona urbana es la de adquisición de vivienda nueva o usada (74%), seguida por arrendamiento (24%); mientras en la zona rural la modalidad más común es construcción en sitio propio (55%) y mejoramiento y saneamiento básico (29%).

El siguiente cuadro presenta el número total de hogares con subsidio aplicado y con subsidio sin aplicar por modalidad del subsidio distinguiendo aquellos urbanos de los rurales.

Cuadro 2.3

HOGARES POR MODALIDAD Y ZONA CON SUBSIDIO APLICADO Y SIN APLICAR

Categoría	Número de Hogares			Distribución de Hogares		
	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Por modalidad del subsidio	**41.852**	**23.966**	**17.886**	**100%**	**57%**	**43%**
Adquisición de vivienda nueva o usada	27.200	15.014	12.186	65%	36%	29%
Mejoramiento y saneamiento básico	2.541	393	2.149	6%	1%	5%
Arrendamiento	8.367	7.358	1.009	20%	18%	2%
Construcción en sitio propio	3.744	1.201	2.543	9%	3%	6%
Urbano						
Por modalidad del subsidio	**35.344**	**22.023**	**13.321**	**100%**	**62%**	**38%**
Adquisición de vivienda nueva o usada	26.165	14.421	11.744	74%	41%	33%
Mejoramiento y saneamiento básico	673	196	477	2%	1%	1%
Arrendamiento	8.367	7.358	1.009	24%	21%	3%

Categoría	Número de Hogares			Distribución de Hogares		
	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Construcción en sitio propio	139	48	91	0%	0%	0%
Rural						
Por modalidad del subsidio	**6.508**	**1.943**	**4.565**	**100%**	**30%**	**70%**
Adquisición de vivienda nueva o usada	1.034	593	441	16%	9%	7%
Mejoramiento y saneamiento básico	1.869	197	1.672	29%	3%	26%
Arrendamiento	0	0	0	0%	0%	0%
Construcción en sitio propio	3.605	1.153	2.452	55%	18%	38%

Fuente: Fonvivienda, Banco Agrario y cálculos de Econometría S.A.

A partir de este universo se diseñó una muestra estratificada[14] buscando representatividad a nivel de modalidad dentro de cada programa tanto para la población tratamiento como para la de control. El siguiente cuadro presenta la distribución de la muestra

Cuadro 2.4

RESULTADO GENERAL DEL TRABAJO DE CAMPO

Muestra	Modalidad	Obtenido en campo	Muestra requerida	Muestra seleccionada	Muestra buscada	Sobre muestra[1]	Cobertura (%) de la muestra	Tasa de ubicación (%)
Tratados urbanos	Adquisición	122	122	209	209	171%	100%	58%
	Arriendo	95	126	275	275	218%	75%	35%
	Construcción	30	22	22	30	100%	136%	100%
	Mejoramiento	65	66	77	77	117%	98%	84%
	Total	**312**	**336**	**583**	**583**	**173%**	**93%**	**54%**
Control urbanos	Adquisición	102	154	259	259	169%	66%	39%
	Arriendo	60	126	180	180	143%	48%	33%
	Construcción	34	25	31	34	124%	136%	100%
	Mejoramiento	32	35	36	36	103%	91%	89%
	Total	**228**	**339**	**506**	**506**	**149%**	**67%**	**45%**
Tratados rural	Adquisición	41	51	73	73	142%	80%	57%
	Construcción	122	102	174	174	171%	120%	70%
	Mejoramiento	108	109	159	159	145%	99%	68%
	Total	**271**	**262**	**405**	**405**	**155%**	**103%**	**67%**
Control rural	Adquisición	40	49	50	50	102%	82%	80%
	Construcción	123	107	195	195	182%	115%	63%
	Mejoramiento	84	106	159	159	150%	79%	53%
	Total	**247**	**262**	**404**	**404**	**154%**	**94%**	**61%**

1/ El cálculo del indicador de sobremuestra se expresa como un número mayor a 100% que representa la muestra seleccionada dividida por la muestra requerida o lo que es igual 100%+el porcentaje de muestra adicional.
Fuente: Cálculos de Econometría S.A.

[14] Para el diseño detallado de la muestra ver el informe metodológico de esta consultoría

La muestra, después de ser estratificada y seleccionada de manera aleatoria, fue muy difícil de ubicar en campo dada las características de movilidad de la población y las deficiencias en la información de ubicación de la población de control, especialmente en el programa urbano y de la población adjudicataria de subsidio para arrendamiento. Esto obligó a incluir niveles extraordinarios de sobremuestra.

Para la ubicación de las familias de la muestra rural el Banco Agrario suministró los nombres de los proyectos de vivienda asociados con cada hogar postulante y en los municipios se llevaron a cabo los contactos necesarios para ubicarlos. La muestra rural de tratamiento se obtuvo completamente y la de control se logró cubrir en más del 90%.

La ubicación de las familias de la muestra urbana fue mucho más difícil que en el caso rural. El Ministerios de Vivienda Ambiente y Desarrollo Territorial proporcionó, del sistema de FONVIVIENDA, las direcciones y teléfonos declarados, en su momento, en el formulario de postulación. La mayoría de las postulaciones corresponden a los meses de agosto y septiembre de 2004 y estos datos en general no se actualizan. Por esta razón se presentaron muchos casos en los cuales se llamó a los teléfonos registrados y se visitaron las direcciones obtenidas y no se ubicó a las familias de la muestra, por los traslados que en esta población resultan bastante frecuentes. Se solicitó información más actualizada a Acción Social, pero no fue posible obtenerla.

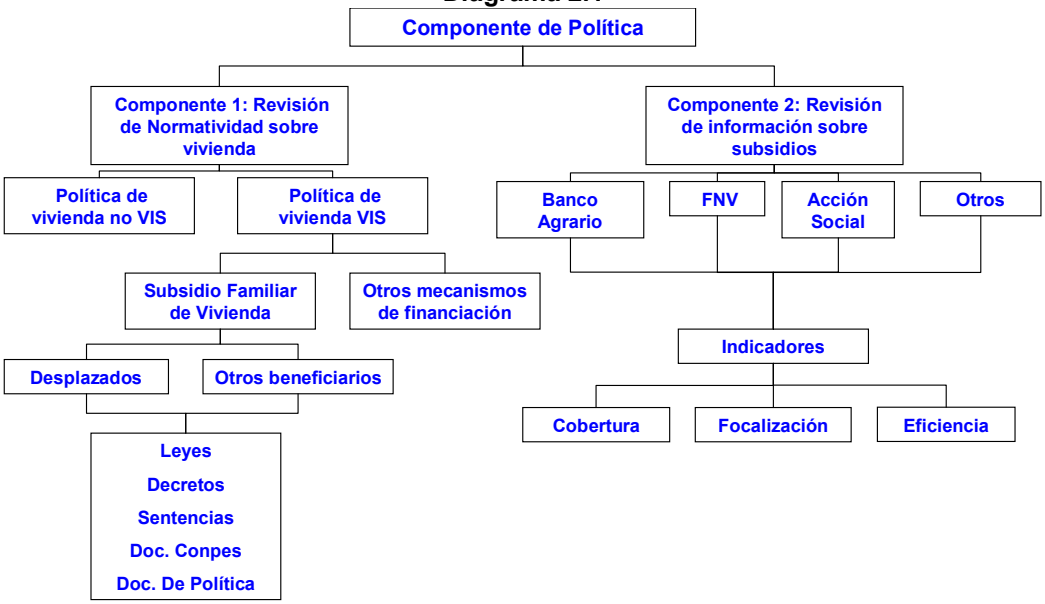
Los inconvenientes en la cobertura deseada de la muestra, llevan a la necesidad de realizar los análisis de manera agregada, bien por programa (urbano / rural) agregando las modalidades o bien por modalidades (adquisición / construcción / mejoramiento / arrendamiento) agregando los dos programas. De esta amera se pueden detectar cambios del ICV de alrededor de 7% y superiores, cambios de menor tamaño sólo se podrían captar adecuadamente cuando la variabilidad natural intragrupo del indicador sea muy baja.

Esto genera un problema con los resultados para la modalidad de arrendamientos, la cual sólo existe para el programa urbano y fue en donde mayor cantidad de muestra se perdió, por no existir en las bases de datos de postulación, información actualizada de la ubicación de estos hogares. De hecho los hogares que se lograron ubicar en el operativo de campo se encontraron por referencias de otros hogares o por contactos con las entidades y organizaciones a nivel municipal. Por estas razones no es posible garantizar que la muestra de hogares beneficiarios del subsidio de arrendamientos sea verdaderamente aleatoria y representativa del universo.

2.3 METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICA

La estructura para llevar a cabo el análisis de la política de vivienda para población desplazada, en términos de operatividad, oportunidad y cobertura, se presenta en el siguiente diagrama.

Diagrama 2.1



Como se observa, el análisis de política de la investigación está estructurado con base en dos componentes:

- El Componente 1 es una revisión de la normatividad sobre vivienda en Colombia, haciendo especial énfasis en la política de Vivienda de Interés Social, con el propósito de ubicar y dimensionar la política de vivienda para desplazados en un contexto integral. Dentro de la política de Vivienda de Interés Social se analizaron los mecanismos de financiación, enfocando el análisis en el Subsidio Familiar de Vivienda. El análisis incluye el uso de este mecanismo de financiación tanto en hogares desplazados como en hogares beneficiarios ordinarios, con el fin de contrastar ambos grupos en materia de reglamentación y aplicación de la política VIS.

- El Componente 2 se centró en el análisis de indicadores de desempeño del proceso de ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda para población desplazada, tomando como punto de referencia indicadores de desempeño del sistema de subsidios para no desplazados. Los indicadores son de tres clases: cobertura, focalización y eficiencia. Para tal propósito se trabajó con información del Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda, Acción Social y fuentes alternas como el DANE o la Superintendencia Financiera.

El análisis de política se apoyó también en un conjunto de entrevistas realizadas con los responsables del tema en las entidades nacionales involucradas, las discusiones realizadas al interior del Comité Técnico Interinstitucional de la interventoría, un taller realizado con líderes de organizaciones de Población Desplazada en Bogotá, y la información aportada por la Mesa de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada de Norte de Santander.

3. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS HOGARES DESPLAZADOS BENEFICIARIOS DE VIS

A continuación se presentan las condiciones de los hogares en términos de indicadores de pobreza como la línea de pobreza y línea de indigencia y características sociodemográficas del hogar, los cuales se presentan en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1

INDICADORES DE POBREZA DE LOS HOGARES DESPLAZADOS

Tipo de hogar	% por debajo de LP		% por debajo de LI	
	Puntaje	Error estándar	Puntaje	Error estándar
Total	17,19	2,22	2,25	0,51
Con subsidio aplicado	18,07	3,22	1,96	0,60
Con subsidio sin aplicar	15,95	2,76	2,67	0,91
Por programa del subsidio				
Programa Urbano Total	**13,38**	**2,54**	**0,75**	**0,36**
Con subsidio aplicado	15,52	3,49	0,89	0,54
Con subsidio sin aplicar	9,49	3,04	0,48	0,25
Programa Rural Total	**36,31**	**3,68**	**9,81**	**2,32**
Con subsidio aplicado	45,59	5,41	13,52	3,56
Con subsidio sin aplicar	32,35	4,66	8,22	2,94
Por modalidad del subsidio				
Adquisición de vivienda nueva o usada	**15,50**	**3,19**	**0,68**	**0,39**
Con subsidio aplicado	20,10	4,74	0,92	0,64
Con subsidio sin aplicar	9,01	3,26	0,33	0,24
Mejoramiento y saneamiento básico	**23,21**	**4,78**	**3,80**	**1,43**
Con subsidio aplicado	35,91	8,47	10,03	5,08
Con subsidio sin aplicar	20,88	5,32	2,66	1,35
Arrendamiento	**7,97**	**2,54**	**1,12**	**0,92**
Con subsidio aplicado	7,07	2,64	1,03	1,03
Con subsidio sin aplicar	13,90	8,03	1,72	1,45
Construcción en sitio propio	**44,12**	**4,81**	**14,42**	**3,80**
Con subsidio aplicado	49,00	5,97	17,53	5,08
Con subsidio sin aplicar	41,80	6,54	12,94	5,07

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

La pobreza coyuntural de estos hogares, medida como la proporción de hogares que tienen un total de gastos per cápita del hogar por debajo del valor de la línea de pobreza (LP)[15], no supera el 20% y tan sólo un 2.25% se encuentra por debajo de la línea de indigencia. Estos promedios difieren levemente entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar, siendo mayor la proporción de hogares con subsidio aplicado por debajo de la línea de pobreza

[15] Se tomó el valor de LP de $252515 pesos ($115 dólares) del DNP (MERPD). Se tomó el valor de LI de $97840 pesos ($44 dólares) del DNP (MERPD).

(18.07% vs. 15.95% respectivamente, sin diferencias significativas). Al comparar hogares rurales y urbanos, se encuentra que el doble de hogares rurales está por debajo de la línea de pobreza comparado con los hogares urbanos.

Se resalta que la mayor proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza se presenta en hogares rurales con subsidio aplicado y por modalidad, la mayor pobreza se presenta en hogares en la modalidad de construcción en sitio propio.

La pobreza de los hogares se refleja en variables relacionadas con ésta como el número de personas en el hogar, su edad promedio, el número de niños y niñas menores de 12 años, el género de la jefatura del hogar, todas variables que de una u otra forma tienen relación con la tasa de dependencia económica y la capacidad del hogar de generarse su sustento. El cuadro 3.2 presenta los promedios de estas variables para el total, el total por programa y el total por modalidad, comparando en todos los casos los hogares con subsidio aplicado con los hogares con el subsidio por aplicar.

Cuadro 3.2

INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS DEL HOGAR

Tipo de hogar	Número promedio personas por hogar	Número promedio niños y niñas menores de 12 años	Proporción de hogares con jefatura femenina	Edad promedio del hogar	Tasa de dependencia económica
Total	5,5	1,7	41,0	26,9	31,4
Con subsidio aplicado	5,4	1,7	40,4	27,0	33,9
Con subsidio sin aplicar	5,6	1,6	41,8	26,7	27,7
Por programa del subsidio					
Programa Urbano Total	5,5	1,6	43,8	26,6	31,8
Con subsidio aplicado	5,5	1,7	41,8	26,9	33,9
Con subsidio sin aplicar	5,7	1,5	47,4	26,2	28,0
Programa Rural Total	5,4	1,8	27,0	28,0	29,2
Con subsidio aplicado	5,0	1,5	25,6	28,6	34,0
Con subsidio sin aplicar	5,5	1,9	27,6	27,8	27,1
Por modalidad del subsidio					
Adquisición de vivienda nueva o usada	5,5	1,6	43,2	26,7	32,0
Con subsidio aplicado	5,3	1,6	42,5	26,8	35,0
Con subsidio sin aplicar	5,8	1,6	44,3	26,5	27,7
Mejoramiento y saneamiento básico	5,4	1,6	30,8	27,4	32,0
Con subsidio aplicado	6,0	1,6	27,0	27,0	39,3
Con subsidio sin aplicar	5,3	1,6	31,5	27,5	30,7
Arrendamiento	5,5	1,8	42,9	27,1	31,6
Con subsidio aplicado	5,6	1,8	39,6	27,9	32,4
Con subsidio sin aplicar	5,1	1,7	63,9	21,7	26,1
Construcción en sitio propio	5,4	1,9	28,7	27,5	26,1
Con subsidio aplicado	5,4	1,8	23,0	25,2	27,1
Con subsidio sin aplicar	5,5	1,9	31,5	28,5	25,7

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Una característica importante que se encuentra en la muestra obtenida, es que los hogares con subsidio aplicado y sin aplicar son muy parecidos en sus variables sociodemográficas lo que garantiza poder compararlos en variables relacionadas con el subsidio de vivienda de interés social. Los hogares, en general, tienen alrededor de 5.5 personas por hogar, 1.6 niños y niñas menores de 12 años, 40% de los hogares tienen jefatura femenina, tienen 27 años en promedio y alrededor de 30% de tasa de dependencia económica. Es decir, alrededor de un perceptor de ingresos por cada tres personas

El tiempo que lleva el hogar en condición de desplazamiento constituye también una variable de caracterización importante. Como se puede ver, dos tercios de los hogares tienen más de seis años de haberse desplazado, alcanzando una proporción mayor (73%) en el caso de hogares en la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico y menor en construcción en sitio propio (49%). Estos porcentajes muestran como los hogares con mayor tiempo de desplazamiento tienen mayor acceso al subsidio para vivienda de interés social.

Cuadro 3.3

TIEMPO DE DESPLAZAMIENTO DE LOS HOGARES DESPLAZADOS

Tipo de hogar	Entre 1 y 3 años	De 4 a 6 años	Más de 6 años
Total	**1,73**	**32,06**	**66,21**
Con subsidio aplicado	0,89	33,03	66,08
Con subsidio sin aplicar	2,98	30,62	66,4
Por programa del subsidio			
Programa Urbano Total	**1,84**	**31,48**	**66,67**
Con subsidio aplicado	0,71	33,66	65,62
Con subsidio sin aplicar	4,07	27,19	68,74
Programa Rural Total	**1**	**35,68**	**63,32**
Con subsidio aplicado	4,56	19,8	75,64
Con subsidio sin aplicar	0,12	39,61	60,27
Por modalidad del subsidio			
Adquisición de vivienda	**1,61**	**29,51**	**68,88**
Con subsidio aplicado	0	32,14	67,86
Con subsidio sin aplicar	3,92	25,75	70,33
Mejoramiento de vivienda	**0,13**	**26,84**	**73,03**
Con subsidio aplicado	0,74	13,62	85,64
Con subsidio sin aplicar	0	29,57	70,43
Arrendamiento	**2,44**	**34,64**	**62,93**
Con subsidio aplicado	1,96	35,64	62,4
Con subsidio sin aplicar	5,38	28,44	66,18
Construcción en sitio propio	**1,63**	**49,3**	**49,07**
Con subsidio aplicado	8,57	31,77	59,66
Con subsidio sin aplicar	0	53,41	46,59

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

4. EFECTOS EN LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DEL HOGAR

Para entender mejor los resultados que se analizarán en este capítulo es importante revisar antes la zona de origen de los hogares antes del desplazamiento lo cual se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.1

ZONA DE ORIGEN DE LOS HOGARES DESPLAZADOS

Población		Modalidad	Zona Original antes del desplazamiento			
			No respondió	Urbana	Rural	Total general
Programa Urbano	Subsidio por Aplicar (Control)	Adquisición de Vivienda	5.14%	19.28%	75.58%	100.00%
		Mejoramiento de Vivienda	0.22%	3.77%	96.01%	100.00%
		Arrendamiento	15.70%	44.88%	39.42%	100.00%
		Construcción en Sitio P.	12.03%	18.00%	69.97%	100.00%
	Subsidio Aplicado (Tratamiento)	Adquisición de Vivienda	4.74%	21.55%	73.72%	100.00%
		Mejoramiento de Vivienda	3.89%	16.77%	79.34%	100.00%
		Arrendamiento	8.51%	18.10%	73.39%	100.00%
		Construcción en Sitio P.	7.07%	7.14%	85.79%	100.00%
Programa Rural	Subsidio por Aplicar (Control)	Adquisición de Vivienda	1.73%	2.14%	96.13%	100.00%
		Mejoramiento de Vivienda	0.00%	5.11%	94.89%	100.00%
		Construcción en Sitio P.	6.30%	6.20%	87.51%	100.00%
	Subsidio Aplicado (Tratamiento)	Adquisición de Vivienda	53.00%	0.00%	47.00%	100.00%
		Mejoramiento de Vivienda	78.10%	1.61%	20.29%	100.00%
		Construcción en Sitio P.	5.42%	0.43%	94.15%	100.00%
		Total	6.60%	17.73%	75.66%	100.00%

Pede notarse que al menos tres cuartas partes de los hogares desplazados adjudicatarios del subsidio de vivienda de interés social, rural y urbano, proceden de zonas rurales. Esto implica cambios importantes tanto en las características de las viviendas como en el acceso a servicios públicos y privados, que se originan con el evento del desplazamiento

4.1 INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

A continuación se presenta una visión general del impacto del desplazamiento en los hogares en algunas de las variables socioeconómicas como ingresos, gastos y valor de los activos. El cuadro 4.2 presenta la comparación de los promedios de estas variables antes del desplazamiento y para la situación actual de los dos tipos de hogares analizados

Cuadro 4.2

CAMBIO EN INDICADORES DE CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

Urbano	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento	
		Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Tasa de dependencia económica	33,5	33,61	33,29
Ingreso promedio del hogar	441.054	415.534	406.458
Valor promedio de los activos	N.D.	13.600.000	4.408.501
Gasto promedio del hogar	402.784	604.644	594.588
% gasto en alimentos	64,37	44,98	45,59
Rural	**Antes del desplazamiento**	**Después del desplazamiento**	
		Con subsidio aplicado	**Con subsidio sin aplicar**
Tasa de dependencia económica	30,66	32,92	30,06
Ingreso promedio del hogar	295.712	297.341	359.425
Valor promedio de los activos	N.D.	9.906.419	5.971.597
Gasto promedio del hogar	276.095	314.527	390.704
% gasto en alimentos	66,38	59,25	54,26

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El cuadro 4.2 presenta una serie de comparaciones ante las cuales se puede concluir lo siguiente:

- Se encuentran diferencias significativas en el valor promedio de los activos entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar, siendo mayor en los hogares con subsidio aplicado.

- Entre hogares urbanos y rurales se encuentran diferencias significativas en el gasto promedio de los hogares, siendo el urbano casi el doble que el rural. Y en la medida que cerca de las tres cuartas partes de los hogares entrevistados vivían en áreas rurales antes del desplazamiento, es lógico que los gastos antes de desplazarse sean menores que en la situación actual.

- No hay diferencias significativas en la tasa de dependencia antes y después del desplazamiento, ni entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar.

- No hay diferencias significativas en el ingreso promedio del hogar antes y después del desplazamiento, ni entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar.

- Se encuentran diferencias significativas en la situación antes del desplazamiento y después del desplazamiento en el gasto promedio del hogar, siendo mayor después del desplazamiento. Una situación similar sucede con la proporción de gasto destinado a alimentos, menor después del desplazamiento, lo cual se explica también por el origen rural de los hogares de ambos programas.

Contrario a lo que se esperaría, los hogares con el subsidio aplicado enfrentan gastos inferiores a los de los hogares que no han aplicado el subsidio. Esto puede deberse a que la estabilidad que genera la solución de vivienda permite una mejor planeación de gastos.

Se preguntó por los diferentes tipos de gastos del hogar y como se puede ver en el siguiente cuadro, los principales ahorros están en arrendamientos, alimentos y educación. Se incrementan los gastos en pago de créditos y algunos reportan pagos a grupos ilegales. Los pagos por servicios públicos se reducen en el ámbito urbano y se aumentan en lo rural, mientras que con lo gastos de transporte sucede al revés.

Cuadro 4.3

Item de Gasto	Programa Urbano			Programa Rural		
	Subsidio por aplicar	Subsidio aplicado	Ahorro	Subsidio por aplicar	Subsidio aplicado	Ahorro
alquiler o arrendamiento	$38,058.30	$7,058.82	$30,999.47	$77,865.17	$38,181.82	$39,683.35
administración o seguridad	$-	$126.58	$(126.58)	$1,056.25	$886.03	$170.22
servicios públicos	$25,943.81	$19,753.66	$6,190.15	$56,251.91	$62,315.36	$(6,063.45)
Alimentos	$208,135.96	$182,773.23	$25,362.73	$249,785.34	$218,980.52	$30,804.82
Educación	$50,936.07	$18,830.54	$32,105.53	$52,392.12	$48,792.23	$3,599.90
Transporte	$21,337.90	$23,424.07	$(2,086.17)	$40,332.16	$34,869.72	$5,462.45
Combustible	$16,911.82	$11,321.50	$5,590.32	$17,154.32	$19,566.19	$(2,411.87)
Recreación	$6,802.75	$4,299.58	$2,503.17	$9,060.98	$6,379.56	$2,681.41
pago cuota préstamo vivienda	$4,577.27	$1,302.52	$3,274.75	$3,312.88	$8,330.51	$(5,017.63)
pago cuota otros prestamos	$7,643.18	$31,950.00	$(24,306.82)	$40,339.63	$68,720.21	$(28,380.58)
artículos de aseo	$30,444.93	$27,225.19	$3,219.74	$38,823.68	$39,996.72	$(1,173.04)
pago a grupos ilegales	$-	$831.22	$(831.22)	$-	$1,176.47	$(1,176.47)
otros pagos	$8,578.54	$7,198.31	$1,380.23	$13,561.40	$7,597.86	$5,963.54

Se estimó el impacto por modalidad encontrando que el efecto es significativo si se analiza el programa rural en conjunto y también resulta significativo especialmente para la modalidad de adquisición de vivienda.

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Gastos mensuales corrientes del hogar

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	428347.46	484502.08	-56154.63	28340.13	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	515694.49	562348.42	-46653.93	50406.96	
Rural todas las modalidades	329224.66	405281.12	-76056.46	33928.52	**
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	423663.17	622933.80	-199270.63	52837.19	**
Arrendamiento	669309.21	522073.04	147236.17	137270.80	
Mejoramiento de Vivienda	428700.00	488486.39	-59786.39	52030.77	
Construcción en sitio Propio	316063.12	348230.63	-32167.51	55321.80	

4.2 TIPO DE VIVIENDA Y TENENCIA

Como se puede ver en el cuadro 4.4, no hay variación importante entre la situación antes del desplazamiento y después del desplazamiento en el tipo de vivienda, para la mayoría de los hogares, los cuales habitan casas o apartamento, que son considerados en principio tipo de vivienda adecuados.

Cuadro 4.4

CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE VIVIENDA DE HABITACIÓN ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR PROGRAMA

Variables	Antes del desplazamiento %	Después del desplazamiento		
		subsidio por aplicar %	subsidio aplicado %	Total %
Total	100	100	100	100
Casa. casa indígena maloka	91,42	88,22	94,76	92,06
Apartamento o apartaestudio (urbanas)	0,40	3,71	1,03	2,14
Habitación dentro de vivienda familiar	1,58	3,96	0,95	2,19
Habitación dentro de inquilinato	0,01	3,27	1,95	2,49
Albergue o alojamiento comunitario	0,22	0,15	0,00	0,06
Campamento	6,37	0,70	1,32	1,06
Urbano	100	100	100	100
Casa. casa indígena maloka	92,58	86,34	94,30	91,47
Apartamento o apartaestudio (urbanas)	0,09	3,96	1,12	2,13
Habitación dentro de vivienda familiar	1,86	4,83	1,03	2,38
Habitación dentro de inquilinato	0,01	4,53	2,13	2,99
Albergue o alojamiento comunitario	0,00	0,10	0,00	0,04
Campamento	5,45	0,24	1,43	1,01
Rural	100	100	100	100
Casa. casa indígena maloka	85,13	92,97	99,73	95,00
Apartamento o apartaestudio (urbanas)	2,05	3,09	0,11	2,20
Habitación dentro de vivienda familiar	0,07	1,73	0,10	1,24
Habitación dentro de inquilinato	0,00	0,05	0,00	0,03
Albergue o alojamiento comunitario	1,39	0,28	0,00	0,19
Campamento	11,36	1,88	0,05	1,33

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Antes del desplazamiento casa y apartamento acumulan 91.85 y el indicador se mantiene similar después del desplazamiento. Sin embargo, antes del desplazamiento, hay 6,4% que habitaban en campamentos y con el desplazamiento este porcentaje prácticamente desaparece, debido al tránsito de la mayoría de ellos entre las zonas rurales y las urbanas. Se incrementa paralelamente el porcentaje de hogares viviendo en habitaciones dentro de inquilinatos o viviendas de otras familias, el cual pasa de cerca del 2% a 7,7%.

Después de aplicar el subsidio el porcentaje que vive en casa o apartamento sube a 95.8% y la proporción en habitaciones de casa de familia o inquilinato se reduce a 4,5%. Estas diferencias son mayores en el caso rural en donde los tipos de vivienda considerados inadecuados prácticamente desaparecen.

Cuadro 4.5

CAMBIO EN EL TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA DE LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA

Variables	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento		
		Con subsidio por aplicar	Con subsidio aplicado	Total
	%	%	%	%
Total	100	100	100	100
Propia sin escritura	45,27	19,82	11,71	15,04
Propia con escritura sin registrar	6,02	1,80	3,93	3,06
Propia con escritura registrada	16,19	7,06	51,05	32,99
En arriendo. subarriendo o viviendo en el lugar de trabajo	19,26	47,95	26,39	35,24
Alojados por invitación (sin pago)	8,95	14,61	5,24	9,09
Usufructo	1,82	2,79	0,57	1,48
Ocupante de hecho u otro tipo de tenencia	2,49	5,98	1,10	3,10
Urbano	100	100	100	100
Propia sin escritura	44,61	18,66	6,91	11,07
Propia con escritura sin registrar	6,33	0,55	3,51	2,47
Propia con escritura registrada	15,84	4,10	53,44	36,00
En arriendo. subarriendo o viviendo en el lugar de trabajo	21,22	55,75	28,83	38,34
Alojados por invitación (sin pago)	8,49	15,82	5,55	9,18
Usufructo	0,95	2,14	0,62	1,16
Ocupante de hecho u otro tipo de tenencia	2,56	2,98	1,14	1,79
Rural	100	100	100	100
Propia sin escritura	48,84	22,76	63,37	35,03
Propia con escritura sin registrar	4,32	4,98	8,46	6,03
Propia con escritura registrada	18,12	14,61	25,35	17,86
En arriendo. subarriendo o viviendo en el lugar de trabajo	8,63	28,07	0,23	19,65
Alojados por invitación (sin pago)	11,46	11,54	1,94	8,64
Usufructo	6,54	4,43	0,00	3,09
Ocupante de hecho u otro tipo de tenencia	2,09	13,62	0,65	9,70

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En términos de la tenencia de la vivienda, antes del desplazamiento un 67.5% habitaba una vivienda propia, 28.2% vivía en arriendo a alojado por invitación y 4.3 en usufructo o como ocupante de hecho. Lugo del desplazamiento y antes de obtener la solución de vivienda subsidiada estos porcentajes se invierten completamente mostrando los efectos del desplazamiento sobre la estructura de la tenencia. En esta situación sólo el 28.7% pasa a habitar vivienda propia, el 62.6% pasa a vivir en arriendo o invitado a su vivienda por un tercero y el porcentaje de ocupación de hecho y usufructo, aumenta a 8.7%. Y cuando el hogar desplazado aplica el subsidio la estructura inicial se recupera y se mejora (pasa a 66.7% la vivienda propia y baja a 1.7% ocupación de hecho y usufructo). La reducción en la ocupación de hecho y el usufructo es significativa especialmente en el caso rural en donde pasan de 18% a menos del 1%.

En cuanto a seguridad jurídica de la tenencia es muy importante resaltar que el programa muestra un impacto significativo en el porcentaje de viviendas con escritura registrada pasando de 16% antes del desplazamiento y 7% antes de aplicar el subsidio a 51% después

del subsidio. Este efecto es particularmente importante en el caso urbano en donde pasa de 5% a 53,5%.

De la misma forma en el grupo de hogares alojados en vivienda no propia, el alojamiento por invitación, que es una situación de riesgo por considerarse temporal, baja de cerca de 9% antes del desplazamiento y 14,6% antes de aplicar el subsidio a 5,24%. El mayor cambio se presenta en el caso rural en donde pasa de 11,5% a 2%.

4.3 CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

En el caso de características de la vivienda, se realizó una indagación muy completa sobre las diferentes aspectos que van desde la composición de la misma hasta su ubicación y el acceso a servicios públicos y privados

Como puede apreciarse en el cuadro 4.5 en cuanto al número de cuartos y número de dormitorios, se puede identificar una disminución significativa tanto en el número de cuartos como de dormitorios, al comparar la situación de los hogares antes y después del desplazamiento. Esto es más notorio para los hogares del programa de vivienda urbana en la medida que el

Al comparar hogares con subsidio aplicado y sin aplicar se identifican mejoras en el número de cuartos y dormitorios, en especial en modalidades como adquisición de vivienda nueva o usada y mejoramiento y saneamiento básico.

Cuadro 4.6

CAMBIO EN EL NÚMERO DE CUARTOS Y DORMITORIOS DE HOGARES ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA

Tipo de hogar	Promedio de cuartos		Promedio de dormitorios	
	Antes	Actual	Antes	Actual
Total	3.13	2.80	2.28	1.90
Con subsidio aplicado	3.08	2.95	2.28	1.93
Con subsidio por aplicar	3.20	2.60	2.28	1.86
Por programa				
Programa Urbano Total				
Con subsidio aplicado	3.14	2.96	2.33	1.93
Con subsidio por aplicar	3.50	2.67	2.46	1.91
Programa Rural Total				
Con subsidio aplicado	2.23	2.79	1.65	1.92
Con subsidio por aplicar	2.42	2.42	1.82	1.73
Por modalidad del subsidio				
Adquisición de vivienda nueva o usada				
Con subsidio aplicado	2.98	3.16	2.25	2.08
Con subsidio por aplicar	3.44	2.75	2.38	1.94

	Promedio de cuartos		Promedio de dormitorios	
Mejoramiento y saneamiento básico				
Con subsidio aplicado	2.15	3.17	1.62	2.11
Con subsidio por aplicar	2.60	2.36	2.05	1.74
Arrendamiento				
Con subsidio aplicado	3.44	2.50	2.46	1.58
Con subsidio por aplicar	3.30	2.30	2.56	1.79
Construcción en sitio propio				
Con subsidio aplicado	2.43	2.75	1.70	1.94
Con subsidio por aplicar	2.65	2.29	1.94	1.62

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Al preguntar si la vivienda es un solo espacio múltiple (área social y dormitorio en un sólo espacio), se obtiene respuesta afirmativa en alrededor del 25% de los hogares urbanos y rurales con el subsidio sin aplicar. La proporción baja en hogares con subsidio aplicado: 12% en el caso de hogares urbanos y a 4.4% en hogares rurales.

Por otra parte, al indagar sobre la existencia de cuartos destinados a actividades productivas en el hogar, se encuentra que solamente en el caso urbano con subsidio aplicado se tiene una proporción de 11.55% de hogares que responden afirmativamente. En el resto de los hogares, la proporción no alcanza un 5%.

Otras características relacionadas con el acceso a servicios públicos como acueducto, energía eléctrica o gas y servicio telefónico mejoran significativamente entre la situación antes y después del desplazamiento, y en algunos casos entre hogares con el subsidio sin aplicar y con subsidio aplicado.

En el caso de la fuente del agua con que cocinan los hogares, es mayor la proporción de hogares con acueducto con suministro continuo en el caso aquellos con subsidio aplicado al compararlo frente a hogares con el subsidio sin aplicar y más aún en comparación con la situación antes del desplazamiento, especialmente en el ámbito urbano, como se puede ver en el cuadro 4.7.

A pesar del mejoramiento de las fuentes de agua llama la atención que después de aplicado el subsidio en áreas urbanas exista cerca de un 11% de viviendas que no están aún conectadas al acueducto o que estando conectadas tienen un servicio intermitente. En áreas rurales esto se entiende por la lejanía a las redes de abastecimiento, pero en el caso urbano, en condiciones de cumplimiento de las normas establecidas para la aplicación del subsidio, se esperaría que este porcentaje fuera cercano al 100%.

Cuadro 4.7

CAMBIO EN LA FUENTE DEL AGUA CON QUE COCINAN ENTRE HOGARES ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR PROGRAMA

Variables	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento		
		subsidio por aplicar	subsidio aplicado	Total
Total				
Acueducto con suministro continuo	26,72	69,44	85,11	78,67
Acueducto con suministro intermitente	2,32	9,24	5,78	7,20
Pozo con bomba o sin bomba, jaguey, aljibe	16,73	5,04	0,99	2,65
Agua lluvia	2,49	1,90	0,63	1,15
Pila pública	0,07	1,65	0,28	0,84
Carrotanque, aguatero	0,03	0,22	0,88	0,61
Río, quebrada, manantial, nacimiento	50,56	11,32	6,33	8,38
Agua embotellada o en bolsa	1,07	1,19	0,01	0,49
Urbano				
Acueducto con suministro continuo	26,54	74,94	89,08	84,08
Acueducto con suministro intermitente	2,55	9,83	5,73	7,18
Pozo con bomba o sin bomba, jaguey, aljibe	15,89	2,46	0,00	0,87
Agua lluvia	2,69	1,18	0,62	0,82
Pila pública	0,00	2,10	0,30	0,93
Carrotanque, aguatero	0,00	0,04	0,93	0,62
Río, quebrada, manantial, nacimiento	51,05	7,89	3,33	4,95
Agua embotellada o en bolsa	1,27	1,57	0,01	0,56
Rural				
Acueducto con suministro continuo	27,69	55,50	41,99	51,47
Acueducto con suministro intermitente	1,07	7,76	6,28	7,32
Pozo con bomba o sin bomba, jaguey, aljibe	21,34	11,57	11,72	11,61
Agua lluvia	1,40	3,72	0,77	2,84
Pila pública	0,44	0,53	0,06	0,39
Carrotanque, aguatero	0,20	0,68	0,27	0,56
Río, quebrada, manantial, nacimiento	47,86	19,98	38,91	25,64
Agua embotellada o en bolsa	0,00	0,25	0,00	0,17

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En el caso de la energía con que cocinan, también se da una mejora importante de los hogares con uso de gas natural o gas en cilindro o pipeta en el caso de hogares urbanos con subsidio aplicado en comparación con hogares con el subsidio sin aplicar y en relación con la situación antes del desplazamiento. En el caso de hogares rurales, la mayoría de hogares cocinan con leña o carbón de leña después del desplazamiento, pero se reduce y el uso de gas propano aumenta de 10% a 31.5. En este caso, hay una reducción del uso de gas entre las situaciones antes y después de aplicar el subsidio, lo cual se puede deber a que algunos de los hogares que esperan el subsidio pueden encontrarse ubicados temporalmente en los cascos urbanos y al aplicarlo vuelven a la zona rural.

Cuadro 4.8

CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE FUENTES DE ENERGÍA PARA COCINAR ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR PROGRAMA

	Variables	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento		
			Con subsidio por aplicar	Con subsidio aplicado	Total
		%	%	%	%
Total	Electricidad	1.82	7.36	3.37	5.01
	Gas natural	1.33	29.59	42.42	37.14
	Gas en cilindro o pipeta	17.34	41.91	40.92	41.33
	Kerosén, petróleo, gasolina, alcohol	1.33	0.49	0.82	0.69
	Leña o carbón de leña	78.13	20.65	12.22	15.69
	Carbón mineral	0.04	0.00	0.06	0.04
	Material de desecho	0.03	0.00	0.12	0.07
	No se prepara alimentos		0.00	0.06	0.04
Urbano	Electricidad	2.00	9.15	3.11	5.25
	Gas natural	1.00	37.34	46.21	43.07
	Gas en cilindro o pipeta	19.00	41.47	41.78	41.67
	Kerosén, petróleo, gasolina, alcohol	1.00	0.00	0.88	0.57
	Leña o carbón de leña	77.00	12.04	8.02	9.45
	Carbón mineral		0.00	0.00	0.00
	Material de desecho		0.00	0.00	0.00
	No se prepara alimentos		0.00	0.00	0.00
Rural	Electricidad	2.00	2.81	6.21	3.83
	Gas natural	1.00	9.89	1.40	7.34
	Gas en cilindro o pipeta	10.00	43.04	31.58	39.61
	Kerosén, petróleo, gasolina, alcohol	2.00	1.74	0.26	1.30
	Leña o carbón de leña	84.00	42.52	57.66	47.06
	Carbón mineral		0.00	0.71	0.21
	Material de desecho		0.00	1.40	0.42
	No se prepara alimentos		0.00	0.77	0.23

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En este caso lo que llama la atención es el 8,9% de los hogares con subsidio aplicado que estando ubicados en el área urbana siguen cocinando con leña, petróleo, gasolina y otros combustibles no adecuados.

En el caso de los medios de comunicación de los hogares, se puede ver el aumento significativo en la proporción de hogares con teléfono fijo y teléfono celular entre la situación antes y después del desplazamiento. No hay cambios significativos entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar.

Cuadro 4.9
CAMBIO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE HOGARES ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA

Variables		Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento		
			Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar	Total
Total	Teléfono fijo	9,79	25,03	14,78	20,81
	Radioteléfono	1,57	0,03	0,00	0,02
	Celular	4,33	64,30	70,91	67,02
	Teléfono público	10,83	6,14	9,61	7,57
	No usa ningún servicio telefónico	73,00	4,50	4,71	4,59
	No sabe o no recuerda	0,48	0,00	0,00	0,00
Urbano	Teléfono fijo	11,25	27,31	18,08	24,04
	Radioteléfono	1,84	0,02	0,00	0,01
	Celular	3,80	64,48	72,09	67,17
	Teléfono público	10,80	4,96	7,29	5,78
	No usa ningún servicio telefónico	71,77	3,24	2,54	2,99
	No sabe o no recuerda	0,54			
Rural	Teléfono fijo	1,83	0,28	6,39	4,56
	Radioteléfono	0,11	0,15	0,00	0,05
	Celular	7,20	62,34	67,90	66,24
	Teléfono público	11,05	19,00	15,50	16,55
	No usa ningún servicio telefónico	79,70	18,22	10,21	12,61
	No sabe o no recuerda	0,12	0,00	0,00	0,00

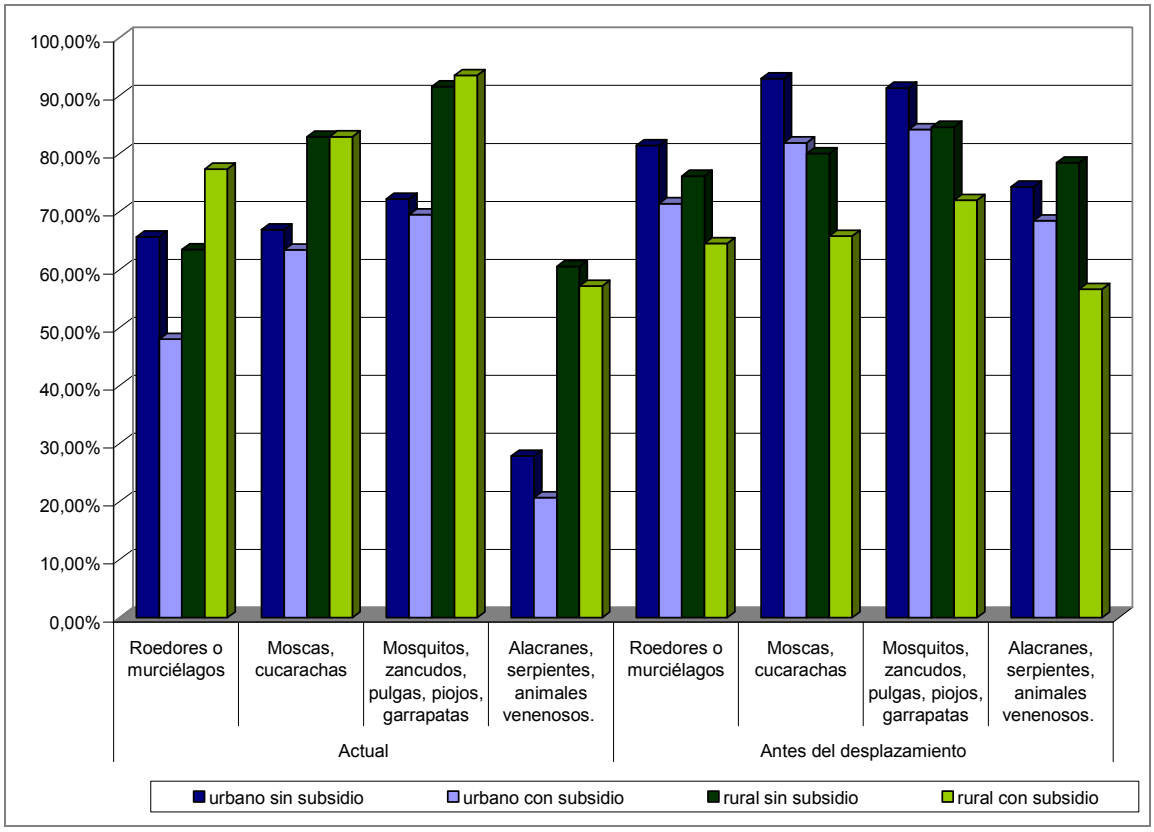
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Se preguntó también por la incidencia de diferentes tipos de plagas al interior de la vivienda. Estos resultados se muestran en la gráfica 4.1.

A pesar de que la aplicación del subsidio conlleva una leve reducción en las plagas, la incidencia de plagas en los hogares sigue siendo alta a pesar de haberse aplicado el subsidio. La mayor reducción se presenta en roedores y murciélagos pero aún después de la aplicación del subsidio siguen apareciendo en el 50% de las viviendas urbanas y en el 75% de las rurales. Las más comunes en todos los casos son los insectos de carácter parasitario (mosquitos, zancudos, pulgas y piojos). Se puede afirmar también que se muestra una leve disminución en la presencia de plagas en los hogares urbanos después del desplazamiento, situación que parece inversa en el caso de hogares rurales.

Gráfica 4.1

PROPORCIÓN DE HOGARES CON PRESENCIA DE PLAGAS ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA



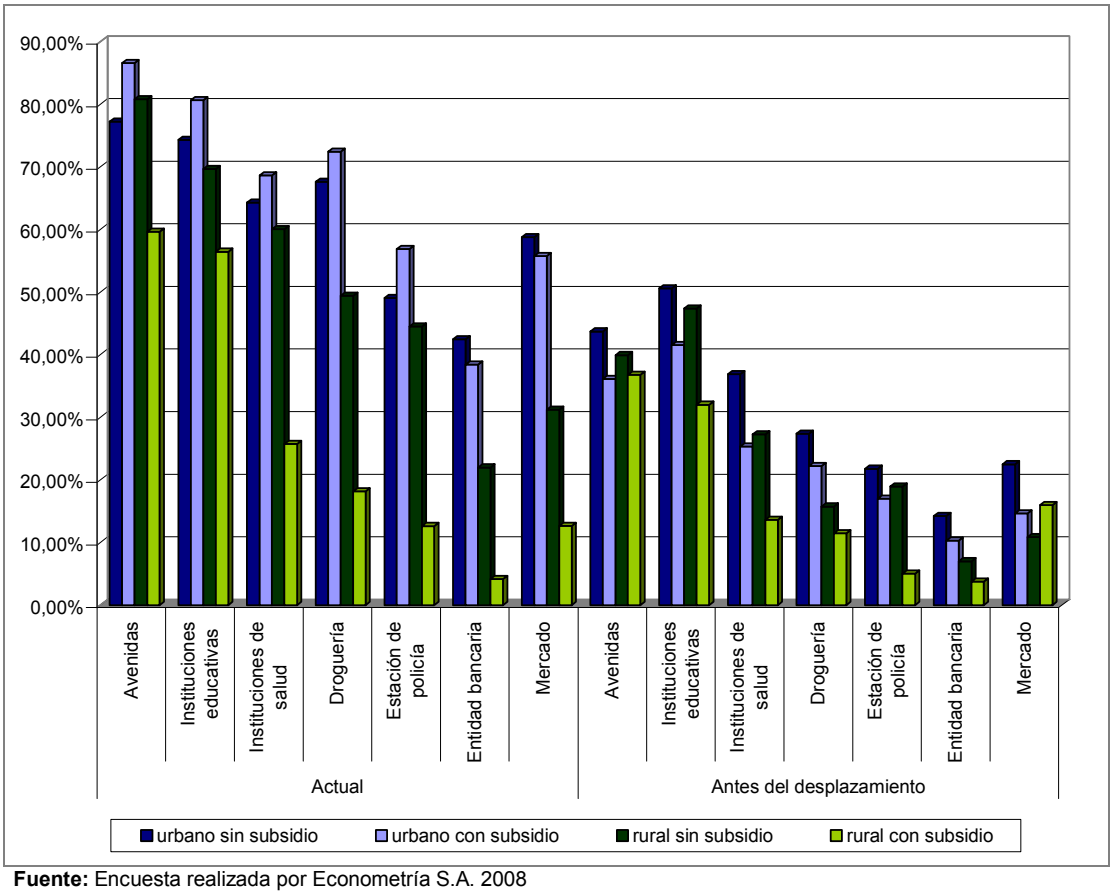
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

4.4 CONDICIONES DE ENTORNO Y ACCESO A SERVICIOS PRIVADOS E INFRAESTRUCTURA

Al indagar por la cercanía de instituciones educativas, de salud, bancarias, droguerías, mercado o avenidas, la respuesta de mayor incidencia se da en la situación actual de los hogares en casi todos los casos y en especial se da entre los hogares urbanos con subsidio aplicado. Es decir que el paso del área rural a la urbana con ocasión del desplazamiento permite a los hogares una mejor ubicación frente a estos servicio la cual se mejora aún más cuando se aplica el subsidio urbano y como es de esperarse vuelve a bajar al aplicar el subsidio rural, aunque en muchos casos con una mejoría frente a la situación inicial. Ver siguiente gráfica 4.2.

Gráfica 4.2

PROPORCIÓN DE HOGARES CERCA A DIFERENTES SERVICIOS ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA



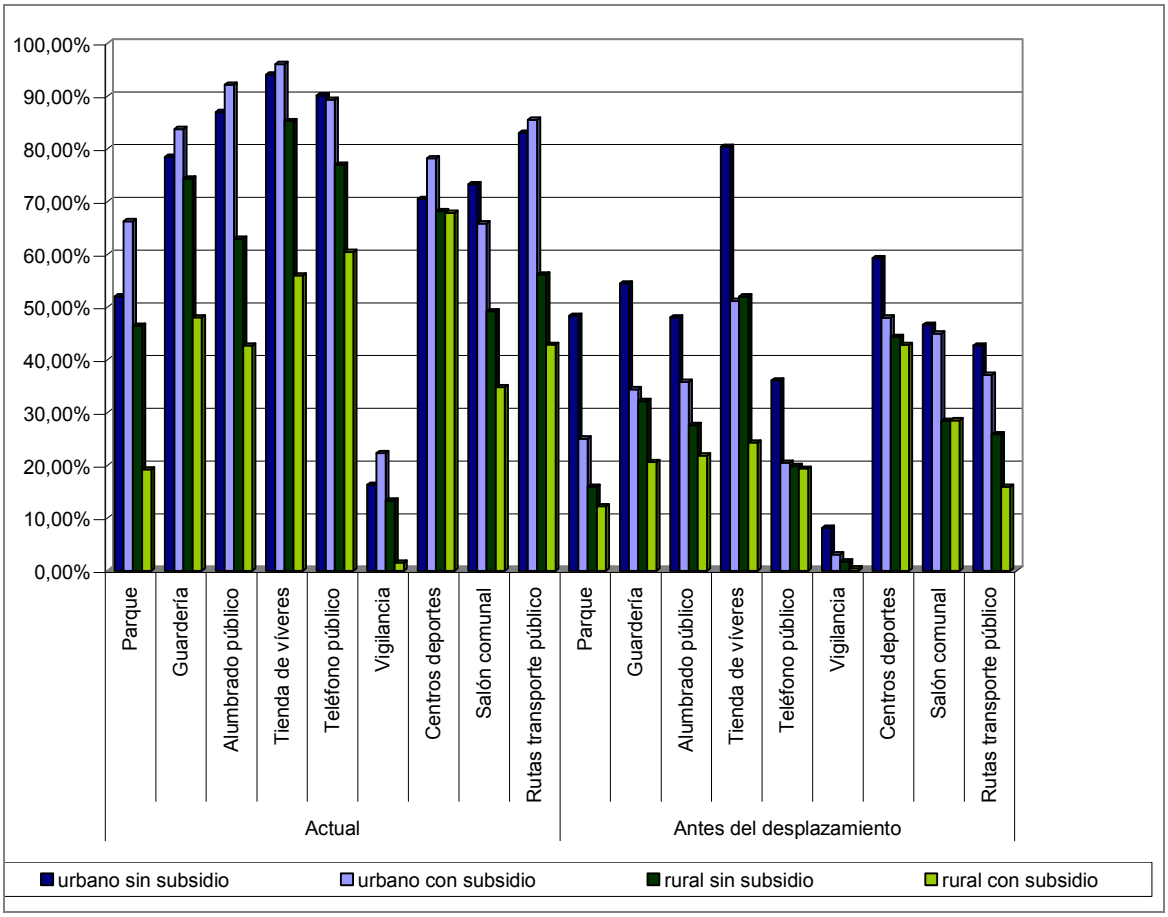
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Al preguntar por la cercanía de bienes públicos como parques, alumbrado público, entre otros, la respuesta de mayor incidencia se da una situación similar. El acceso, como es de esperarse es mejor en la situación actual de los hogares en casi todos los casos, especialmente en hogares urbanos. Es de notar que al comparar nuevamente la situación de los hogares del programa rural con subsidio aplicado frente a su situación antes del desplazamiento, se nota una mejoría en la ubicación con respecto a esto lugares, salvo en "tienda de víveres" que se mantiene en magnitudes similares

Esto se ilustra en la gráfica 4.3.

Gráfica 4.3

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE AFIRMAN CONTAR CON BIENES PÚBLICOS Y OTROS SERVICIOS ANTES Y DESPÚES DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA

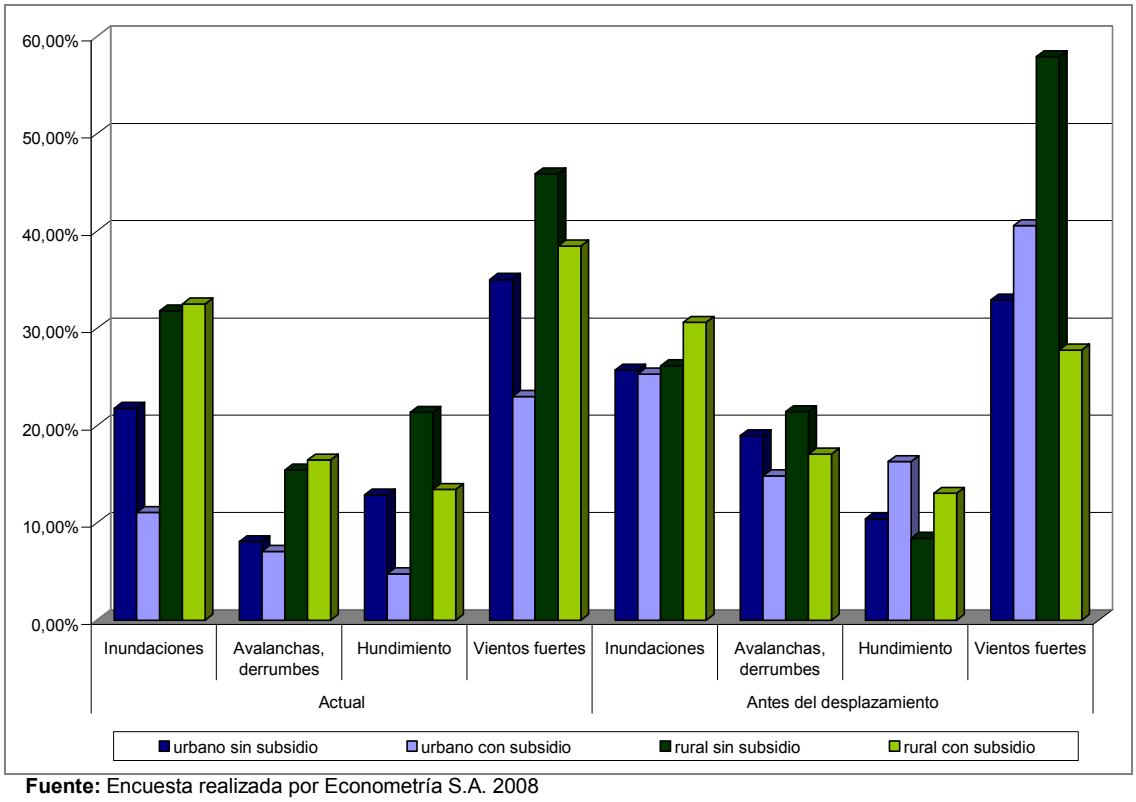


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Otro aspecto importante que fue investigado fue la existencia de riesgos naturales en torno de los hogares. Como se puede ver en la siguiente gráfica, la incidencia de riesgos naturales es mucho mayor en las viviendas antes del desplazamiento y especialmente en el ámbito rural. Para los hogares que aplicaron el subsidio urbano hay una menor percepción de riesgo en todas las alternativas planteadas. En las viviendas del programa rural no hay un cambio importante en la percepción del riesgo de inundación o avalancha, pues al tratarse en su mayoría de subsidios para mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio, no se presentan cambios de ubicación que reduzcan esta percepción, mientras que los riesgos de hundimiento y vientos fuertes se perciben menos frecuentes para los hogares con el subsidio rural aplicado.

Gráfica 4.4

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE SE ENFRENTAN CON RIESGOS NATURALES ANTES Y DESPÚES DEL DESPLAZAMIENTO POR ZONA



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

5. ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE CONDICIONES DE VIDA

En el Índice de Condiciones de Vida (ICV), tal como se especifica en el capítulo 2, se cuenta con un puntaje para cada una de las variables de cada factor que conforma el ICV. Los factores y sus respectivas variables se presentan a continuación.

Cuadro 5.1

FACTORES QUE CONFORMAN EL ICV

Factor 1: Capital humano individual o Acumulación de capital humano	Factor 2: Capital social básico
• Escolaridad máxima del jefe o jefa del hogar • Escolaridad de personas de 12 o más años • Asistencia a la escuela de personas entre 12 y 18 años • Asistencia a la escuela de niños entre 5 y 11 años	• Hacinamiento • Proporción de niños menores de 6 años
Factor 3: Capital físico colectivo: Acumulación colectiva de bienes	**Factor 4: Capital físico individual**
• Eliminación de excretas • Abastecimiento de agua • Recolección de basuras • Combustible con el que cocinan	• Material predominante de pisos • Material predominante de paredes.

Fuente: DNP, Misión Social, 2006

Cada variable tiene un puntaje mínimo que se entiende como el mínimo constitucional y tiene un máximo. Al sumar todos los puntajes mínimos, el ICV suma 67 puntos y al sumar los puntajes máximos suma 100.

El presente capítulo profundiza en los resultados de los factores del ICV de los hogares desplazados, comparando la situación de los hogares con subsidio aplicado y sin aplicar, urbano y rural y por modalidad.

Antes de iniciar el análisis de cada factor es importante presentar los resultados de la proporción de hogares por debajo del mínimo de 67 puntos lo que representa el porcentaje de hogares que no han alcanzado el mínimo constitucional establecido. Como se puede ver, el 35.5% del total de los hogares desplazados con subsidio están por debajo del ICV mínimo, este porcentaje es del 71.45% en la zona rural y 28.47% en la zona urbana.

Al comparar hogares con subsidio aplicado y sin aplicar se puede ver una diferencia significativa en el ICV total en el ámbito urbano especialmente (23.44% vs. 38.02% respectivamente de los hogares se encuentran por debajo del ICV mínimo). No hay diferencias significativas en el ámbito rural.

Por modalidad, las diferencias más significativas se presentan en modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada entre hogares con subsidio aplicado y hogares con el subsidio sin aplicar (18.77% vs. 39.45%).

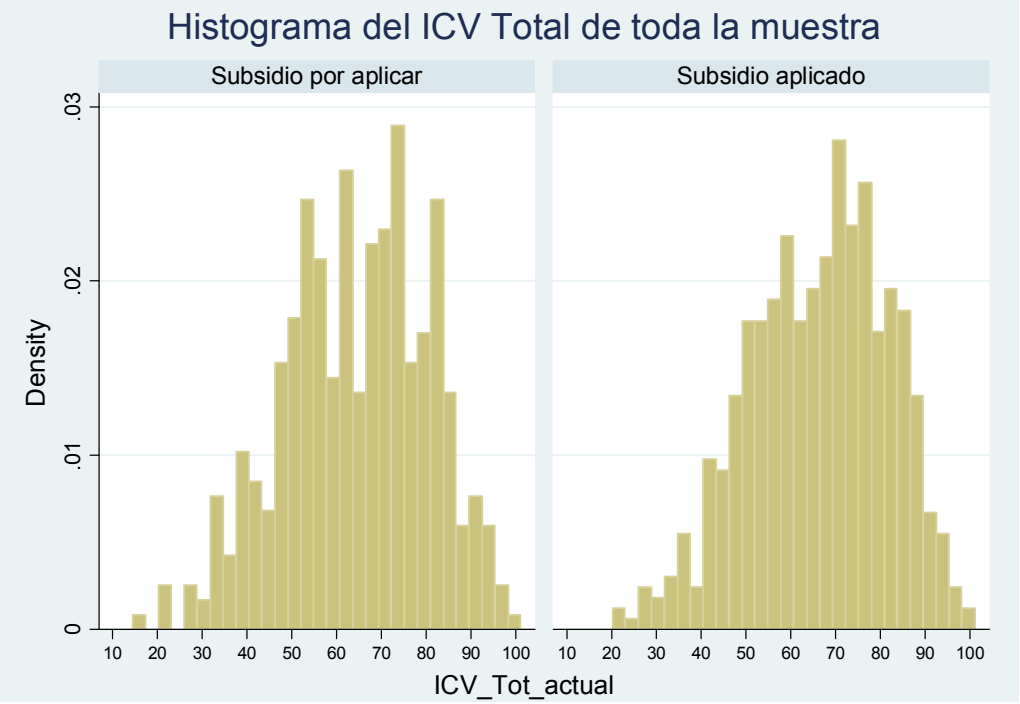
Cuadro 5.2

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DEL ICV POR ZONA Y MODALIDAD

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Total	**35,50** (2,90)	**27,37** (3,33)	**47,35** (5,24)
Urbano	28,47 (3,28)	23,44 (3,53)	38,02 (6,71)
Rural	71,45 (4,08)	74,57 (4,79)	70,25 (5,31)
Modalidad			
Adquisición de vivienda nueva o usada	27,23 (3,80)	18,77 (3,86)	39,45 (7,31)
Mejoramiento y saneamiento básico	54,04 (7,76)	41,54 (6,96)	55,62 (8,82)
Arrendamiento	37,44 (5,95)	37,64 (6,56)	36,10 (13,05)
Construcción en sitio propio	76,89 (3,99)	72,95 (6,01)	78,83 (5,09)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008
La cifra entre paréntesis corresponde a la desviación estándar

Gráfica 5.1



Al efectuar la estimación del impacto en el puntaje de este indicador utilizando la técnica de pareo por probabilidad de similitud (Propensity Score Matching) se encuentran efectos significativos y positivos en los hogares de la modalidad de mejoramiento de vivienda, Para los hogares con subsidio de arrendamientos aparentemente se mostraría un impacto negativo en el ICV total, pero hay que hacer la salvedad que la muestra de esta modalidad, no sólo resulta la más pequeña por no estar sino solamente en el programa urbano sino que fue en donde mayor número de encuestas se dejaron de realizar por imposibilidad de ubicar a los hogares tanto de tratamiento como de control. Con el tamaño de muestra final de la modalidad de arrendamientos, se pueden medir con confianza diferencias superiores al 15% en el indicador[16] pero quedan dudas sobre la certeza del resultado cuando las diferencias son inferiores, como en este caso

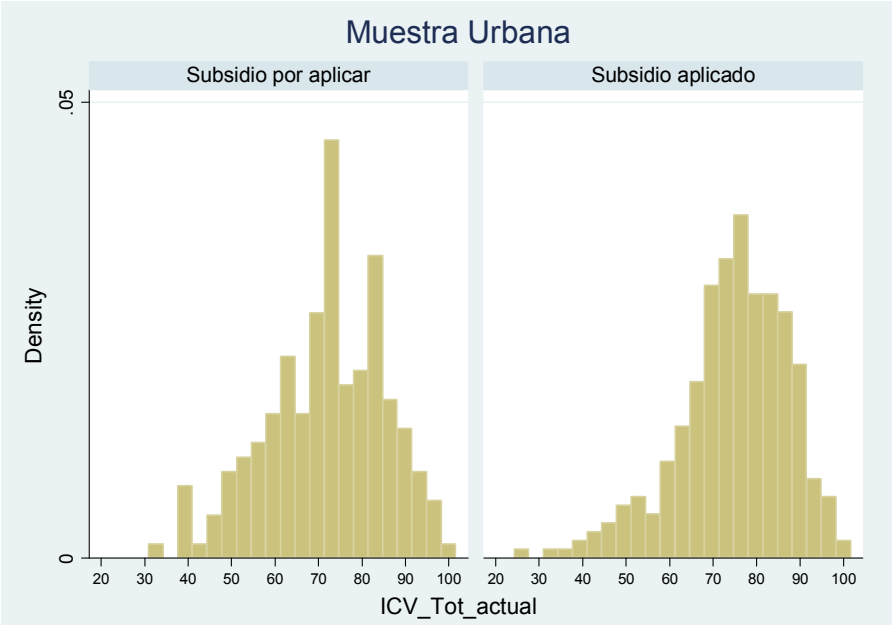
ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Puntaje del ICV total

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	66.26	65.83	0.43	1.08	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	74.45	72.61	1.84	1.20	
Rural todas las modalidades	56.74	59.22	-2.48	1.53	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	70.05	71.81	-1.76	2.20	
Arrendamiento	70.41	74.69	-4.28	2.14	**
Mejoramiento de Vivienda	70.29	65.29	5.01	2.17	**
Construcción en sitio Propio	59.92	58.87	1.04	2.12	

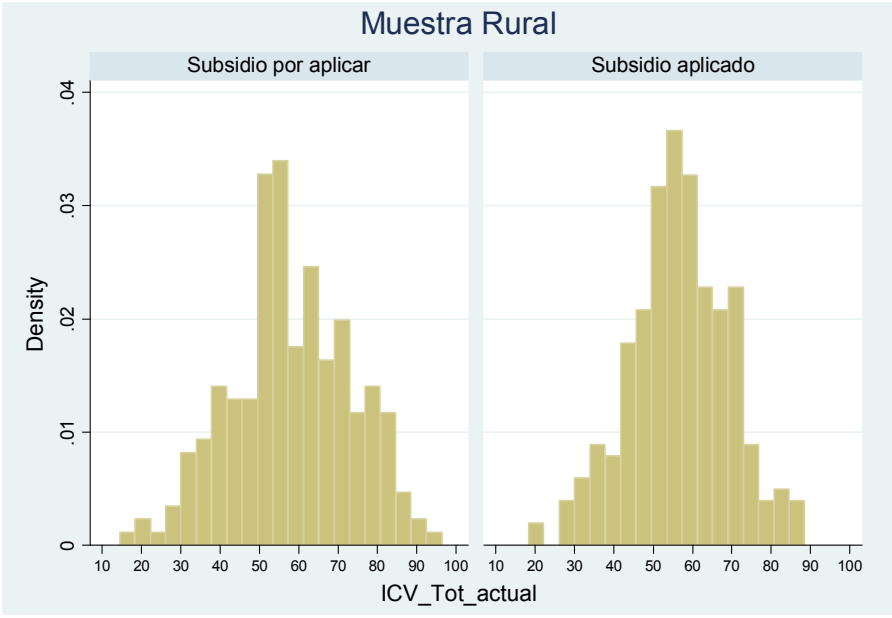
Las siguientes gráficas muestra cómo se comporta la distribución de probabilidades del ICV para la muestra urbana y rural respectivamente. Mientras la distribución del programa urbano se corre claramente hacia valores superiores del ICV, la distribución rural se concentra alrededor de su media y reduce su variabilidad. El que algunos de los hogares que no han aplicado el subsidio rural se encuentren al momento de la entrevista en el casco urbano hace que aumente la probabilidad de estar por debajo del umbral del ICV total cuando se aplica el subsidio.

[16] Ver explicación detallada en el informe de trabajo de campo de esta consultoría

Gráfica 5.2



Gráfica 5.3



El siguiente cuadro presenta el impacto sobre la probabilidad de estar por debajo del umbral mínimo constitucional y s encuentran diferencias significativas solo a nivel de programa y no de modalidad. El aumento en la probabilidad del programa rural se debe a lo explicado anteriormente.

5.1 CAPITAL HUMANO INDIVIDUAL O ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO

El capital humano individual o acumulación de capital humano es uno de los factores del ICV. Este involucra variables relacionadas con la educación del jefe del hogar y de los miembros del hogar mayores de 12 años y la asistencia escolar de niños y niñas de 5-11 años y de 12-18 años. En el siguiente cuadro se presentan los hogares desplazados con subsidio aplicado y sin aplicar que se encuentran por debajo del mínimo determinado para cada una de las variables de este factor del ICV.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, no se encuentran diferencias estadísticamente significativas en las variables que conforman el capital humano individual relacionados con la educación del jefe del hogar o de los miembros del hogar mayores de 12 años. Sin embargo, si hay diferencias en la asistencia escolar de primaria y secundaria entre hogares con subsidio aplicado y con subsidio sin aplicar siendo mayor en el caso de los hogares con subsidio aplicado. Este resultado indicar que en la medida que los hogares se estabilizan habitando en la vivienda con subsidio aplicado hay menor asistencia escolar de niños y niñas de 5-11 y de 12-18 años, lo cual no se debe a distanciamiento de las instituciones educativas pues la mayoría de los entrevistados con subsidio aplicado percibe cercanía a estas instituciones, como se mostró en el capítulo anterior. No se encuentra ninguna razón para pensar que estas diferencias sean causadas por los programas de subsidios para vivienda, ni tampoco que dichas diferencias influyan en la posibilidad de poder aplicar el subsidio.

Cuadro 5.3

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL HUMANO INDIVIDUAL SEGÚN ZONA

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Total	**71,84** **(2,93)**	**70,58** **(3,83)**	**73,67** **(4,50)**
Educación del jefe del hogar	69,62 (2,94)	68,94 (3,82)	70,60 (4,60)
Educación de mayores de 12 años	91,37 (1,92)	93,00 (2,11)	88,99 (3,56)
Asistencia escolar 12-18 años	19,44 (2,41)	21,49 (3,19)	16,46 (3,62)
Asistencia escolar de 5-11 años	7,30 (1,45)	9,18 (2,05)	4,55 (1,92)
Urbano	**69,81** **(3,45)**	**69,69** **(4,14)**	**70,03** **(6,20)**
Educación del jefe del hogar	67,63 (3,47)	67,95 (4,13)	67,02 (6,34)
Educación de mayores de 12 años	90,51 (2,29)	92,62 (2,30)	86,53 (4,94)

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Asistencia escolar 12-18 años	20,07 (2,84)	21,84 (3,45)	16,73 (4,92)
Asistencia escolar de 5-11 años	6,81 (1,66)	8,71 (2,19)	3,24 (2,41)
Rural	**82,11** **(2,56)**	**80,76** **(4,40)**	**82,66** **(3,11)**
Educación del jefe del hogar	79,65 (2,84)	80,20 (4,58)	79,42 (3,55)
Educación de mayores de 12 años	95,70 (1,17)	97,24 (1,17)	95,07 (1,58)
Asistencia escolar 12-18 años	16,31 (2,60)	17,55 (3,56)	15,81 (3,37)
Asistencia escolar de 5-11 años	9,77 (2,50)	14,60 (4,77)	7,80 (2,89)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital físico individual comparando hogares con subsidio según la modalidad. Como se puede ver, no se identifican diferencias estadísticamente significativas entre hogares con subsidio aplicado y con subsidio sin aplicar por modalidad en las variables de nivel de escolaridad del jefe y de miembros del hogar mayores de 12 años, mientras que los hogares con subsidio aplicado tienen mejores condiciones en el caso de asistencia escolar, especialmente en modalidades como adquisición de vivienda nueva o usada y mejoramiento y saneamiento básico.

En el caso de arrendamiento hay mejoras en asistencia escolar de niños y niñas de 5-11 años, aunque en los niños y niñas de 12-18 años aumenta la inasistencia en hogares con subsidio aplicado, situación que puede ser resultado del aumento en el nivel de gastos de los hogares exigiendo la colaboración de los más jóvenes en la búsqueda de ingresos, como se mencionó anteriormente.

Cuadro 5.4

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL HUMANO INDIVIDUAL SEGÚN MODALIDAD

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Adquisición de vivienda nueva o usada	**69,52** **(4,29)**	**67,77** **(5,54)**	**71,91** **(6,66)**
Educación del jefe del hogar	67,91 (4,26)	67,92 (5,42)	67,90 (6,83)
Educación de mayores de 12 años	90,59 (2,86)	93,22 (3,05)	87,00 (5,32)
Asistencia escolar 12-18 años	20,14 (3,43)	23,40 (4,50)	15,68 (5,22)
Asistencia escolar de 5-11 años	4,75 (1,54)	5,84 (1,85)	3,25 (2,63)

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Mejoramiento y saneamiento básico	**79,20** **(3,61)**	**85,18** **(3,67)**	**76,76** **(4,88)**
Educación del jefe del hogar	78,93 (3,65)	86,94 (3,33)	75,67 (4,97)
Educación de mayores de 12 años	94,08 (1,83)	98,51 (0,78)	92,28 (2,58)
Asistencia escolar 12-18 años	19,00 (3,54)	25,11 (4,37)	16,51 (4,64)
Asistencia escolar de 5-11 años	3,62 (1,00)	9,24 (1,88)	1,33 (1,15)
Arrendamiento	**72,66** **(4,89)**	**74,39** **(5,30)**	**61,77** **(11,94)**
Educación del jefe del hogar	68,47 (5,38)	68,91 (5,94)	65,63 (11,91)
Educación de mayores de 12 años	90,84 (3,07)	91,58 (3,20)	86,20 (9,46)
Asistencia escolar 12-18 años	19,43 (4,71)	17,90 (5,07)	29,01 (12,16)
Asistencia escolar de 5-11 años	13,20 (4,46)	14,91 (5,11)	2,50 (2,52)
Construcción en sitio propio	**80,61** **(3,66)**	**70,04** **(7,57)**	**84,56** **(3,87)**
Educación del jefe del hogar	77,14 (4,27)	68,40 (7,86)	80,40 (4,91)
Educación de mayores de 12 años	96,11 (1,66)	95,85 (2,20)	96,21 (2,12)
Asistencia escolar 12-18 años	14,68 (3,27)	17,46 (5,69)	13,64 (3,94)
Asistencia escolar de 5-11 años	14,36 (4,13)	15,15 (5,82)	14,06 (5,25)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Puntaje Componente de Capital Humano del ICV

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	23.58	24.15	-0.57	0.58	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	24.93	25.33	-0.40	0.74	
Rural todas las modalidades	22.01	22.06	-0.05	0.76	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	23.91	25.22	-1.30	0.98	
Arrendamiento	24.74	26.23	-1.49	1.06	
Mejoramiento de Vivienda	24.45	24.37	0.08	1.05	
Construcción en sitio Propio	22.62	23.05	-0.44	1.02	

No hay diferencias en el puntaje del componente de capital humano y las diferencias que se encuentran en la probabilidad de desmejorar frente al umbral mínimo establecido, no son

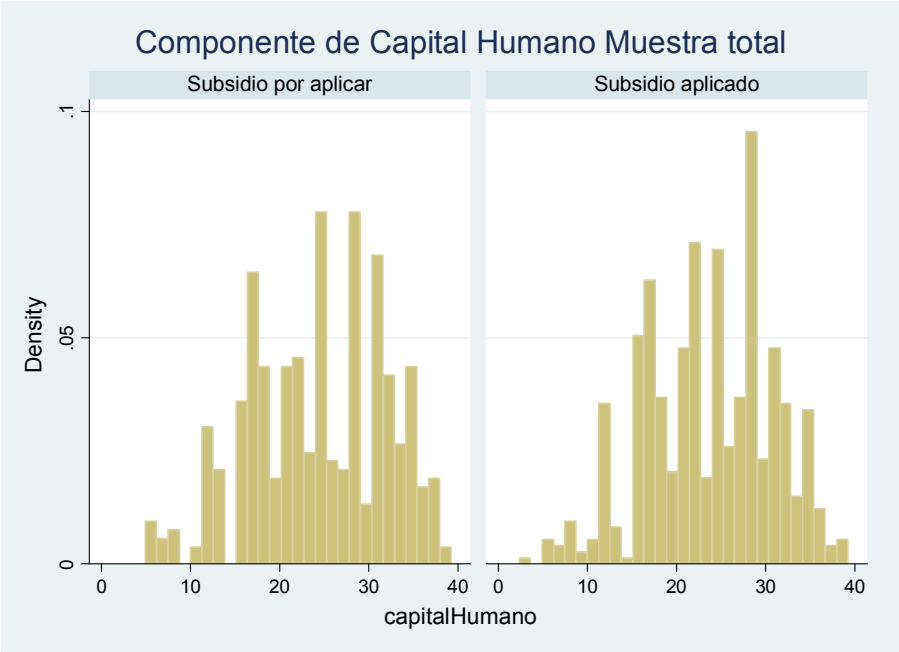
explicables por razones relacionadas con los programas, sino en razón de las particularidades de la distribución de probabilidad en las inmediaciones del umbral

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Probabilidad de estar por debajo del umbral mínimo del Capital Humano

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.81	0.75	0.06	0.03	**
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.75	0.70	0.04	0.04	
Rural todas las modalidades	0.88	0.83	0.05	0.04	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.79	0.72	0.07	0.07	
Arrendamiento	0.74	0.61	0.12	0.08	
Mejoramiento de Vivienda	0.79	0.76	0.03	0.06	
Construcción en sitio Propio	0.85	0.74	0.11	0.06	**

Como se ve en la siguiente gráfica hay un pico modal un poco antes de 30 en la muestra con subsidio aplicado y uno menor pero importante en la muestra de subsidio por aplicar inmediatamente después de 30. Al estar el umbral en 30, esta distorsione se pueden presentar al analizar probabilidades.

Gráfica 5.4



5.2 CAPITAL SOCIAL BÁSICO

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital social básico comparando hogares con subsidio según la zona. Como se puede ver, no hay diferencias estadísticamente significativas entre hogares con y sin subsidio en el número de niños y niñas menores de seis años, lo que confirma la similitud entre estos hogares en términos de su conformación familiar. En la variable de hacinamiento es diferente: un 44% de los hogares con subsidio sin aplicar se encuentran por debajo del mínimo del parámetro en la variable de hacinamiento mientras que en el caso de hogares con subsidio aplicado la proporción es del 24%. No se identifican diferencias significativas en estas variables al tener en cuenta diferenciación por zona.

Cuadro 5.5

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL SOCIAL BÁSICO SEGÚN ZONA

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Total	**51,35** **(3,17)**	**50,39** **(3,94)**	**52,71** **(5,27)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	43,56 (3,09)	46,28 (3,91)	39,68 (4,95)
Hacinamiento	32,41 (2,95)	24,25 (3,12)	44,08 (5,23)
Urbano	**51,22** **(3,73)**	**50,75** **(4,27)**	**52,07** **(7,13)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	43,95 (3,64)	46,49 (4,24)	39,23 (6,71)
Hacinamiento	30,92 (3,47)	24,48 (3,38)	42,87 (7,13)
Rural	**52,00** **(4,00)**	**46,39** **(5,55)**	**54,27** **(5,20)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	41,67 (3,77)	43,92 (5,53)	40,76 (4,78)
No hacinamiento	39,74 (3,80)	21,77 (4,66)	47,02 (5,04)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital social básico comparando hogares con subsidio según la modalidad. Así como en las comparaciones por zona, no se encuentran diferencias significativas en las variables relativas al número de niños y niñas menores de seis años por modalidad.

En el caso de la variable de hacinamiento, si se encuentran mejoras significativas entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar, especialmente en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada (18.91% vs. 43.16% hogares por debajo del mínimo establecido,

respectivamente) y en la modalidad construcción en sitio propio (19.37% vs. 51.97% hogares por debajo del mínimo establecido, respectivamente).

Cuadro 5.6

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL SOCIAL BÁSICO SEGÚN MODALIDAD

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Adquisición de vivienda nueva o usada	**51,77** **(4,59)**	**52,08** **(5,54)**	**51,36** **(7,77)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	43,29 (4,45)	47,34 (5,48)	37,83 (7,26)
Hacinamiento	29,23 (4,25)	18,91 (3,89)	43,16 (7,76)
Mejoramiento y saneamiento básico	**51,53** **(4,60)**	**42,54** **(5,00)**	**55,10** **(6,10)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	42,09 (4,53)	39,29 (4,91)	43,21 (6,02)
Hacinamiento	36,36 (4,60)	18,32 (3,31)	43,52 (6,10)
Arrendamiento	**48,07** **(5,78)**	**47,68** **(6,42)**	**50,50** **(12,20)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	43,73 (5,75)	44,30 (6,40)	40,19 (11,54)
Hacinamiento	36,01 (5,45)	35,88 (6,04)	36,80 (11,73)
Construcción en sitio propio	**56,31** **(5,16)**	**53,17** **(7,40)**	**57,50** **(6,56)**
Número de niños y niñas menores de 6 años	46,42 (5,12)	52,17 (7,42)	44,25 (6,42)
Hacinamiento	43,04 (5,12)	19,37 (5,43)	51,97 (6,56)

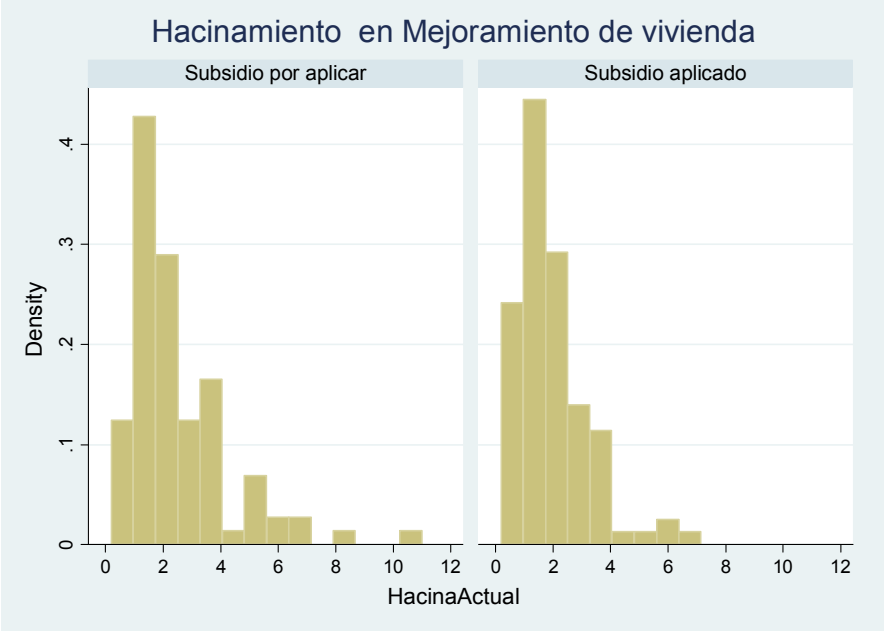
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Componente de Capital Social Básico del ICV

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	13.58	13.25	0.34	0.38	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	13.98	13.44	0.54	0.53	
Rural todas las modalidades	13.17	13.15	0.02	0.57	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	13.75	13.68	0.08	0.75	
Arrendamiento	12.66	12.89	-0.23	1.17	
Mejoramiento de Vivienda	14.24	11.86	2.38	0.84	**
Construcción en sitio Propio	13.31	13.45	-0.14	0.78	

Las diferencias en el puntaje del componente de capital social básico (no hacinamiento y niños menores de seis años) sólo es estadísticamente significativa para la modalidad de mejoramiento de vivienda en donde se encontró una reducción en el hacinamiento como se observa en la siguiente distribución de frecuencias. SE considera hacinamiento cuando hay más de tres personas por cuarto y en la gráfica se nota que para el subsidio aplicado a partir de 4 la frecuencia se reduce de forma importante.

Gráfica 5.5



ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Probabilidad de estar por debajo del umbral mínimo del Capital Social

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.48	0.50	-0.02	0.04	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.46	0.54	-0.08	0.06	
Rural todas las modalidades	0.50	0.45	0.05	0.06	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.52	0.48	0.04	0.09	
Arrendamiento	0.42	0.51	-0.09	0.09	
Mejoramiento de Vivienda	0.43	0.63	-0.19	0.08	**
Construcción en sitio Propio	0.49	0.42	0.07	0.07	

Y en este caso también se reduce significativamente la probabilidad de caer debajo del umbral para la misma modalidad.

5.3 CAPITAL FÍSICO COLECTIVO

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital físico colectivo comparando hogares con subsidio según la zona.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, en el ámbito urbano, se identifica una mejora significativa en todas las variables que considera este factor del ICV al comparar hogares con subsidio sin aplicar y con subsidio aplicado, situación que es el reflejo de las variables que incorporan este factor que se relacionan especialmente con la calidad de la vivienda. Por ejemplo, la proporción de hogares por debajo del mínimo en abastecimiento de agua pasa de 13.11% en hogares con subsidio sin aplicar a 3.96% en hogares con subsidio aplicado.

En cambio en el ámbito rural, en donde la mayor concentración del subsidio se tiene en construcción en sitio propio, no se identifican mejoras en estas variables, incluso empeora en el caso de eliminación de excretas y recolección de basuras. Hay que recordar que el ICV otorga puntajes altos a determinantes que son más del ámbito urbano que rural.

Cuadro 5.7

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL FÍSICO COLECTIVO SEGÚN ZONA

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Total	**22,41** **(2,46)**	**16,28** **(2,51)**	**31,12** **(4,64)**
Abastecimiento de agua	12,40 (1,99)	7,51 (1,40)	19,36 (4,21)
Eliminación de excretas	26,74 (2,83)	18,20 (2,58)	38,89 (5,27)
Recolección de basuras	25,55 (2,83)	19,13 (2,94)	34,67 (5,16)
Combustible con que cocinan	16,25 (1,97)	12,76 (2,25)	21,20 (3,57)
Urbano	**14,86** **(2,78)**	**11,37** **(2,59)**	**21,31** **(6,12)**
Abastecimiento de agua	7,18 (2,16)	3,96 (1,31)	13,11 (5,45)
Eliminación de excretas	20,52 (3,33)	12,54 (2,65)	35,24 (7,24)
Recolección de basuras	18,44 (3,33)	14,19 (3,11)	26,29 (7,17)
Combustible con que cocinan	10,02 (2,14)	8,89 (2,34)	12,10 (4,32)
Rural	**60,44** **(4,09)**	**73,96** **(4,52)**	**55,22** **(5,22)**
Abastecimiento de agua	38,72 (4,09)	49,13 (5,47)	34,71 (5,33)

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Eliminación de excretas	58,12 (4,13)	84,67 (3,94)	47,87 (5,08)
Recolección de basuras	61,38 (4,09)	77,20 (4,78)	55,27 (5,20)
Combustible con que cocinan	47,64 (3,96)	58,22 (5,44)	43,56 (4,98)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital físico colectivo comparando hogares con subsidio según la modalidad. Como se puede ver, en todas las variables que componen este factor hay un mejoramiento significativo en los hogares con subsidio aplicado en comparación de aquellos con subsidio sin aplicar en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada. En las demás modalidades no se encuentran diferencias significativas.

Cuadro 5.8

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL FÍSICO COLECTIVO SEGÚN MODALIDAD

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Adquisición de vivienda nueva o usada	**11,76** **(3,13)**	**4,96** **(1,61)**	**20,85** **(6,60)**
Abastecimiento de agua	9,02 (2,90)	3,88 (1,42)	15,89 (6,21)
Eliminación de excretas	18,56 (4,02)	5,63 (1,74)	35,81 (7,85)
Recolección de basuras	17,59 (3,97)	10,47 (3,05)	27,08 (7,74)
Combustible con que cocinan	8,44 (2,32)	5,59 (1,93)	12,24 (4,71)
Mejoramiento y saneamiento básico	**47,14** **(4,60)**	**51,32** **(5,12)**	**45,52** **(6,09)**
Abastecimiento de agua	27,23 (4,27)	23,64 (4,02)	28,63 (5,70)
Eliminación de excretas	44,26 (4,50)	72,10 (3,88)	33,47 (5,70)
Recolección de basuras	59,66 (4,49)	76,03 (3,61)	53,31 (6,02)
Combustible con que cocinan	35,09 (4,34)	40,51 (4,97)	32,98 (5,70)
Arrendamiento	**26,02** **(5,55)**	**26,79** **(6,16)**	**21,20** **(11,57)**
Abastecimiento de agua	7,22 (2,67)	7,39 (3,04)	6,12 (3,69)
Eliminación de excretas	27,84 (5,56)	28,85 (6,18)	21,52 (11,55)
Recolección de basuras	22,78 (5,82)	24,26 (6,47)	13,53 (11,52)

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Combustible con que cocinan	15,63 (4,77)	16,85 (5,45)	7,99 (4,45)
Construcción en sitio propio	**69,74** **(4,77)**	**74,19** **(6,75)**	**68,04** **(6,07)**
Abastecimiento de agua	37,30 (4,92)	49,45 (7,48)	32,68 (6,17)
Eliminación de excretas	68,70 (5,03)	77,07 (6,81)	65,52 (6,41)
Recolección de basuras	61,02 (4,99)	59,57 (7,64)	61,57 (6,22)
Combustible con que cocinan	58,69 (5,10)	64,98 (7,22)	56,30 (6,50)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En los siguientes cuadros se presenta la estimación de los impactos usando la técnica de propensity score matching. Nuevamente en el rural se manifiesta una pequeña diferencia negativa debido a que es probable que los hogares de la muestra de control, se encuentran en ubicaciones más cercanas al casco urbano en donde hay conexión a acueducto y alcantarillado y servicio de recolección de basura.

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Componente de Capital Físico Colectivo del ICV

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	19.06	20.17	-1.12	0.69	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	25.29	24.65	0.63	0.47	
Rural todas las modalidades	11.75	16.44	-4.69	0.95	**
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	22.41	23.67	-1.26	1.10	
Arrendamiento	23.46	25.50	-2.04	1.10	
Mejoramiento de Vivienda	20.79	20.75	0.04	1.42	
Construcción en sitio Propio	14.06	15.45	-1.39	1.32	

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Probabilidad de estar por debajo del umbral mínimo del Capital Físico Colectivo

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.40	0.38	0.02	0.04	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.10	0.13	-0.03	0.04	
Rural todas las modalidades	0.76	0.58	0.18	0.06	**
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.20	0.15	0.05	0.07	
Arrendamiento	0.22	0.10	0.13	0.07	
Mejoramiento de Vivienda	0.32	0.36	-0.03	0.08	
Construcción en sitio Propio	0.67	0.66	0.01	0.08	

5.4 CAPITAL FÍSICO INDIVIDUAL

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital físico individual comparando hogares con subsidio según la zona.

Como se puede ver, tanto en el ámbito urbano como rural, hay una mejora significativa en las variables de materiales de pisos y paredes. Por ejemplo, en el ámbito rural, la proporción de hogares por debajo del mínimo en material de paredes disminuye de un 41.24% de hogares con subsidio sin aplicar a un 13.25% en hogares con subsidio aplicado, la diferencia es menor en el caso urbano. En el caso de material de pisos disminuye de un 25.18% a 9.43% en el ámbito urbano y de 36.37% a 19.72% en el ámbito rural.

Cuadro 5.9

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL FÍSICO INDIVIDUAL SEGÚN ZONA

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Total	**16,49** **(2,08)**	**9,69** **(2,10)**	**26,11** **(4,04)**
Material de paredes	16,95 (2,18)	10,78 (2,25)	25,67 (4,16)
Material de pisos	17,80 (2,13)	10,28 (2,12)	28,43 (4,16)
Urbano	**14,14** **(2,36)**	**9,43** **(2,25)**	**22,75** **(5,24)**
Material de paredes	13,65 (2,41)	10,56 (2,41)	19,30 (5,17)

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Material de pisos	15,00 (2,41)	9,43 (2,25)	25,18 (5,42)
Rural	**28,05** **(3,65)**	**12,59** **(4,61)**	**34,32** **(4,77)**
Material de paredes	33,17 (4,23)	13,25 (4,78)	41,24 (5,31)
Material de pisos	31,57 (3,71)	19,72 (5,24)	36,37 (4,81)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El siguiente cuadro presenta la proporción de hogares por debajo del ICV mínimo de los factores relacionados con capital físico individual comparando hogares con subsidio según la modalidad. Como se puede ver, hay mejoramiento importante en el material de pisos y paredes entre hogares con subsidio aplicado y sin aplicar en todas las modalidades con excepción de la modalidad de arrendamiento.

Cuadro 5.10

PROPORCIÓN DE HOGARES DESPLAZADOS QUE SE ENCUENTRAN POR DEBAJO DEL MÍNIMO DE LAS VARIABLES DEL FACTOR DE CAPITAL FÍSICO INDIVIDUAL SEGÚN MODALIDAD

Variables	Total	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar
Adquisición de vivienda nueva o usada	**11,83** **(2,65)**	**3,23** **(1,51)**	**23,21** **(5,72)**
Material de paredes	12,56 (2,90)	5,37 (2,16)	22,05 (5,94)
Material de pisos	12,34 (2,67)	3,23 (1,51)	24,37 (5,79)
Mejoramiento y saneamiento básico	**19,88** **(3,71)**	**13,35** **(4,30)**	**22,47** **(4,91)**
Material de paredes	22,59 (3,93)	8,00 (3,41)	28,37 (5,31)
Material de pisos	23,51 (3,83)	15,89 (4,53)	26,53 (5,08)
Arrendamiento	**21,94** **(4,81)**	**22,18** **(5,42)**	**20,47** **(8,45)**
Material de paredes	20,88 (4,73)	21,47 (5,32)	17,17 (8,05)
Material de pisos	23,84 (4,99)	22,18 (5,42)	34,27 (12,13)
Construcción en sitio propio	**33,70** **(5,33)**	**5,22** **(3,91)**	**44,46** **(6,64)**
Material de paredes	34,10 (5,27)	10,57 (5,42)	42,98 (6,62)
Material de pisos	37,37 (5,33)	17,70 (6,91)	44,80 (6,64)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En los siguientes cuadros se muestra cómo este es el componente del ICV sobre el que los programas de vivienda han tenido un mayor impacto. No se registra un cambio significativo en la modalidad de Adquisición de vivienda, posiblemente debido a que paredes en Bloque y piso en cemento es lo predominante tanto en las viviendas que habitan los hogares antes de aplicar el subsidio como en las viviendas que habitan después de aplicarlo. También puede influir en la no detección de cambio, algunas experiencias de viviendas para adquisición, con paredes en bahareque o guadua.

En esto el ICV asume que cuando hay materiales de este tipo se trata de materiales inadecuados, lo cual puede revaluarse desde el punto de vista de la adecuación cultural de las construcciones.

El siguiente cuadro presenta la distribución de frecuencias de los materiales de pisos y paredes para la modalidad de adquisición de vivienda tanto en el caso urbano como en el caso rural.

Cuadro 5.11

DISTRIBUCIÓN DE LOS MATERIALES DE PISOS Y PAREDES MODALIDAD DE ADQUISICIÓN DE VIVIENDA

Material	Programa urbano		Programa Rural	
	Subsidio por aplicar	Subsidio aplicado	Subsidio por aplicar	Subsidio aplicado
Paredes				
Bloque	75%	97%	96%	72%
Tapia	2%	0%		
Bahareque	5%	0%	0%	15%
Madera burda	17%	3%	1%	
Guadua	1%	0%	3%	13%
Pisos				
Alfombra	15%	26%	12%	
Madera pulida	5%			8%
Cemento	58%	69%	32%	0%
Madera burda	5%	2%		
Tierra	16%	3%	56%	68%

A continuación se presentan las estimaciones de impacto para este componente, tanto desde el punto de vista del puntaje como desde el punto de vista de la probabilidad de estar por debajo del umbral del mínimo constitucional

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Componente de Capital Físico individual del ICV

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	10.04	8.22	1.82	0.26	**
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	10.26	9.15	1.11	0.30	**
Rural todas las modalidades	9.77	7.41	2.36	0.41	**
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	9.96	9.21	0.75	0.60	
Arrendamiento	9.56	10.07	-0.51	0.64	
Mejoramiento de Vivienda	10.60	8.06	2.53	0.57	**
Construcción en sitio Propio	10.02	6.86	3.16	0.57	**

Igualmente ha habido un impacto importante en términos de reducir la probabilidad de estar por debajo del umbral mínimo. En el caso de los arrendamientos no se pueden sacar conclusiones certeras por la reducción que se presentó en la muestra.

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Probabilidad de estar por debajo del umbral mínimo del Capital Físico Individual

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.07	0.25	-0.18	0.03	**
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.08	0.21	-0.13	0.04	**
Rural todas las modalidades	0.07	0.30	-0.23	0.05	**
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.08	0.18	-0.09	0.06	**
Arrendamiento	0.20	0.14	0.06	0.08	
Mejoramiento de Vivienda	0.04	0.24	-0.20	0.06	**
Construcción en sitio Propio	0.03	0.38	-0.35	0.06	**

6. ADAPTACIÓN CULTURAL

A continuación se presenta el análisis de aspectos relacionados con la adaptación cultural de los hogares con subsidio aplicado en comparación con los hogares con subsidio sin aplicar.

A la pregunta ¿por qué se radicó en este municipio y no en otro? Alrededor de la mitad de los hogares responden "tener un familiar". En el caso de hogares con subsidio aplicado del ámbito rural, es significativamente mayor la proporción de hogares que afirman haberse radicado en el municipio por un proceso de retorno.

Cuadro 6.1

¿POR QUÉ SE RADICÓ EN ESTE MUNICIPIO Y NO EN OTRO?

Variables	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar	Total
Total			
No tuvo otra opción	14,53 (2,82)	13,07 (2,89)	13,92 (2,04)
Mejores oportunidades de trabajo	13,16 (2,88)	5,78 (1,56)	10,07 (1,84)
Mejores oportunidades de progreso	8,77 (2,22)	4,23 (1,54)	6,87 (1,46)
Tiene un familiar	41,51 (4,05)	43,91 (5,31)	42,52 (3,24)
Cercanía a su residencia	12,67 (2,58)	15,84 (4,05)	13,99 (2,27)
Mayor posibilidad de obtener vivienda	1,44 (0,75)	5,71 (2,31)	3,23 (1,07)
Por un proceso de retorno	3,09 (0,87)	6,43 (1,48)	4,49 (0,79)
Por un proceso de reubicación	0,96 (0,83)	0,10 (0,09)	0,60 (0,48)
Otro	3,16 (1,10)	4,95 (2,95)	3,91 (1,40)
NS/NR	0,71 (0,52)	0,00 (0,00)	0,41 (0,30)
Urbano			
No tuvo otra opción	14,53 (2,98)	9,93 (3,67)	12,90 (2,34)
Mejores oportunidades de trabajo	13,42 (3,04)	5,65 (2,04)	10,67 (2,14)
Mejores oportunidades de progreso	9,20 (2,35)	5,17 (2,12)	7,77 (1,71)
Tiene un familiar	42,57 (4,26)	49,88 (6,99)	45,16 (3,72)
Cercanía a su residencia	12,96 (2,73)	14,54 (5,49)	13,52 (2,63)

Variables	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar	Total
Mayor posibilidad de obtener vivienda	1,42 (0,80)	7,13 (3,17)	3,44 (1,24)
Por un proceso de retorno	1,06 (0,60)	1,01 (0,73)	1,05 (0,47)
Por un proceso de reubicación	0,88 (0,87)	0,00 (0,00)	0,57 (0,56)
Otro	3,21 (1,16)	6,70 (4,08)	4,44 (1,64)
NS/NR	0,75 (0,55)	0,00 (0,00)	0,48 (0,36)
Rural			
No tuvo otra opción	14,67 (3,64)	21,05 (3,87)	19,68 (3,14)
Mejores oportunidades de trabajo	8,80 (3,11)	6,10 (1,96)	6,68 (1,68)
Mejores oportunidades de progreso	1,41 (0,98)	1,84 (1,13)	1,75 (0,91)
Tiene un familiar	23,36 (5,19)	28,75 (5,32)	27,60 (4,36)
Cercanía a su residencia	7,58 (3,12)	19,13 (3,63)	16,66 (2,93)
Mayor posibilidad de obtener vivienda	1,75 (0,95)	2,10 (1,42)	2,03 (1,13)
Por un proceso de retorno	37,55 (7,95)	20,19 (4,17)	23,91 (3,83)
Por un proceso de reubicación	2,46 (1,46)	0,34 (0,32)	0,79 (0,40)
Otro	2,42 (1,06)	0,50 (0,31)	0,91 (0,33)
NS/NR			

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

A los hogares desplazados se les preguntó por el conocimiento de sus vecinos de su condición de desplazamiento, encontrando que casi todos los hogares en zona rural informan que sus vecinos conocen su situación, mientras que en el ámbito urbano el nivel de conocimiento de los vecinos es menor. También se debe observar que el hecho de aplicar el subsidio ha integrado a los desplazados en las comunidades, en la medida que el porcentaje de hogares que respondieron que todos sus vecinos sabían de su condición de desplazamiento es 52.6% para hogares con subsidio por aplicar y este porcentaje baja a 37% cuando el subsidio ya está aplicado.

Cuadro 6.2

¿SABEN SUS VECINOS QUE SU HOGAR TUVO QUE DESPLAZARSE POR VIOLENCIA?

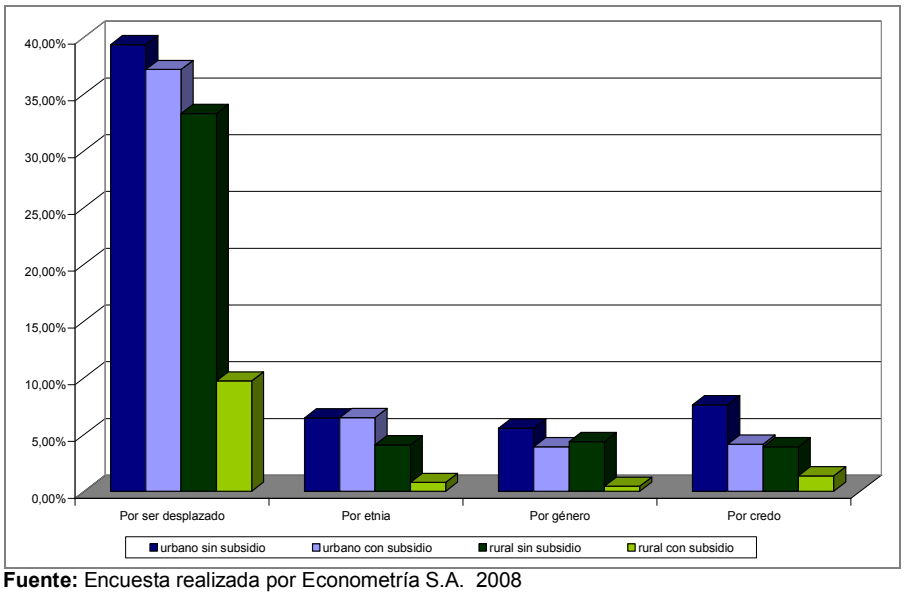
Variables	Con subsidio aplicado	Con subsidio sin aplicar	Total
Total			
Todos	37,01 (3,77)	52,57 (5,33)	43,51 (3,09)
Algunos	39,72 (3,88)	31,06 (5,06)	36,10 (3,08)
Ninguno	23,17 (3,92)	16,32 (5,00)	20,31 (3,09)
NS/NR	0,10 (0,06)	0,06 (0,06)	0,08 (0,04)
Urbano			
Todos	34,23 (3,93)	42,67 (6,67)	37,22 (3,45)
Algunos	41,34 (4,11)	35,10 (6,71)	39,13 (3,56)
Ninguno	24,42 (4,13)	22,15 (6,68)	23,62 (3,56)
NS/NR	0,00 (0,00)	0,08 (0,08)	0,03 (0,03)
Rural			
Todos	83,66 (4,09)	78,22 (5,20)	79,41 (4,20)
Algunos	12,42 (3,75)	20,58 (5,21)	18,79 (4,20)
Ninguno	2,11 (1,18)	1,20 (0,75)	1,40 (0,64)
NS/NR	1,82 (0,99)	0,00 (0,00)	0,40 (0,22)

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Se preguntó si se han sentido discriminados por haber tenido que desplazarse o por otras razones encontrando que casi el 40% de los hogares en zona urbana con o sin subsidio aplicado afirman que sí han sido discriminados por ser desplazados, situación que es significativamente menor en el caso de hogares con subsidio aplicado en el ámbito rural. El resto de circunstancias de discriminación tienen frecuencias menores al 10%, siendo siempre menor en el caso de hogares con subsidio aplicado en el ámbito rural.

Gráfica 6.1

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE SE HAN SENTIDO DISCRIMINADOS POR DIFERENTES RAZONES POR ZONA

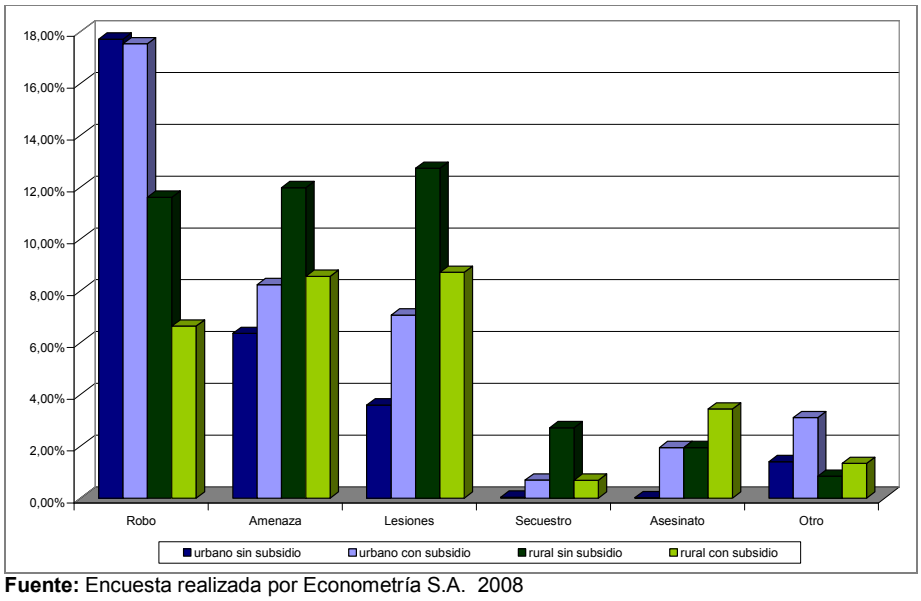


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Otro tema que fue indagado también fue el de seguridad en el lugar en donde se encuentran los hogares actualmente. Como se puede ver en la siguiente gráfica, los robos son la situación a la cual más hogares se han visto expuestos (cerca del 18%) en el ámbito urbano. Las amenazas y lesiones personales se presentan en un 12% de los hogares rurales con subsidio sin aplicar.

Gráfica 6.2

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE HAN SIDO VÍCTIMAS DE EPISODIOS DE VIOLENCIA TRAS EL DESPLAZAMIENTO POR ZONA



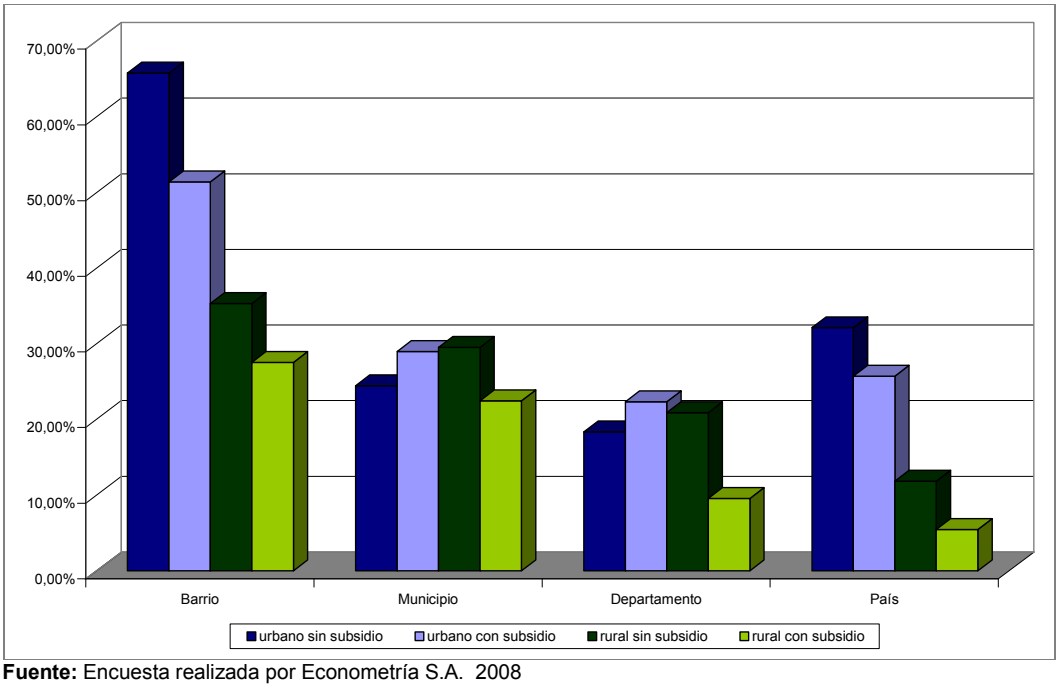
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Al preguntar si el hogar estaría más conforme con regresar a su lugar de origen, permanecer en este lugar o ir a otro lugar, la mayoría de los hogares (63%) prefiere permanecer en donde se encuentran actualmente, siendo significativamente mayor en el caso de hogares con subsidio aplicado, especialmente en el caso urbano (68%).

En complemento a la anterior pregunta, se planteó a los hogares lo siguiente: Si tuviera la oportunidad usted se cambiaría de barrio? De ciudad o municipio? De departamento? De país?. Es interesante encontrar que un 65% de hogares urbanos sin subsidio y un 50% de hogares con subsidio plantean que se cambiarían de barrio. Alrededor del 25% de los hogares se cambiarían de ciudad o municipio, alrededor del 20% se cambiarían de departamento (siendo menor en el caso de hogares con subsidio aplicado en el ámbito rural). Cambiarse de país fue una opción seleccionada por alrededor del 30% de los hogares urbanos y alrededor del 10% de los hogares rurales.

Gráfica 6.3

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE CAMBIARIAN BARRIO, MUNICIPIO, DEPARTAMENTO O PAIS, SI TUVIERAN LA OPORTUNIDAD, POR ZONA

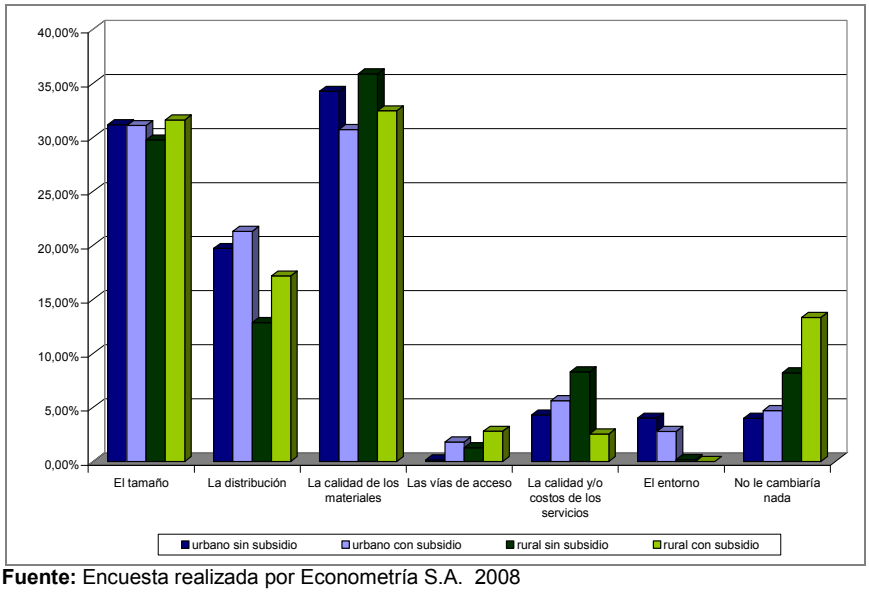


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Por otra parte, al hogar se le preguntó ¿si pudiera cambiar una sola cosa de su vivienda, qué le cambiaría?. Alrededor del 30% de los hogares, tanto urbanos como rurales, con subsidio aplicado y sin aplicar afirmaron que cambiarían el tamaño o la calidad de los materiales, como se puede ver en la siguiente gráfica.

Gráfica 6.4

PROPORCIÓN DE HOGARES SUGÚN UNA COSA QUE LE CAMBIARÍAN A LA VIVIENDA POR ZONA

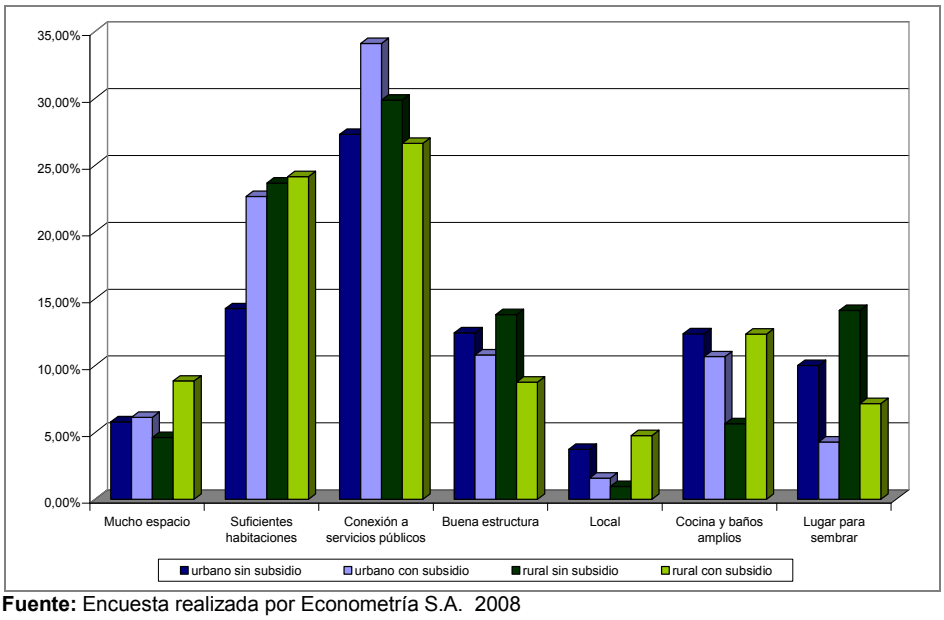


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Complementando lo anterior se indagó sobre qué consideran los hogares que debe tener cualquier vivienda: Lo primero que habría que decir es que hay alta diversidad en las respuestas, aunque se presenta algo de concentración en conexión de servicios públicos y suficientes habitaciones, como se puede ver en la siguiente gráfica.

Gráfica 6.5

PROPORCIÓN DE HOGARES SEGÚN LA PRINCIPAL CARACTERÍSTICA QUE DEBE TENER UNA VIVIENDA POR ZONA



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Otro aspecto sobre la adaptación cultural es el estar vinculado o no a organizaciones sociales. Como se puede ver en la siguiente tabla la organización que existe con mayor frecuencia es la Junta de Acción Comunal, seguida por grupos religiosos. La mayor participación de los hogares se da en el caso de hogares rurales con subsidio aplicado en Juntas de Acción Comunal al igual que en Juntas Administradoras Locales.

Cuadro 6.3

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE AFIRMAN LA EXISTENCIA Y PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES COMUNALES POR ZONA

Organizaciones: existe / participa		Urbano sin subsidio aplicado	Urbano con subsidio aplicado	Rural sin subsidio aplicado	Rural con subsidio aplicado
Junta de Acción Comunal	Existe	88,94%	79,20%	75,71%	90,78%
	Participa	*22,26%*	*21,72%*	*37,13%*	*65,62%*
Junta administradora local	Existe	15,72%	19,30%	10,45%	13,33%
	Participa	*18,04%*	*7,09%*	*19,43%*	*66,98%*
Veeduría ciudadana	Existe	14,08%	12,57%	11,70%	9,20%
	Participa	*7,07%*	*16,22%*	*29,97%*	*42,99%*
Organización, asociación de vivienda	Existe	3,19%	6,40%	10,44%	18,72%
	Participa	*56,66%*	*28,63%*	*17,47%*	*46,74%*
Junta o comité de vecinos	Existe	10,59%	10,37%	18,43%	18,42%
	Participa	*46,41%*	*42,95%*	*61,68%*	*32,04%*
Grupo juvenil	Existe	26,74%	24,28%	21,05%	22,82%
	Participa	*25,35%*	*30,30%*	*36,36%*	*32,68%*
Grupo tercera edad	Existe	52,26%	51,09%	30,93%	51,03%
	Participa	*16,21%*	*17,92%*	*32,76%*	*34,24%*
Grupo religioso	Existe	69,68%	65,89%	59,42%	60,53%
	Participa	*54,34%*	*50,59%*	*48,34%*	*47,89%*
Grupo cultural o recreativo	Existe	22,53%	22,51%	22,79%	28,04%
	Participa	*42,10%*	*43,86%*	*52,49%*	*44,58%*
Grupo político	Existe	14,00%	18,18%	12,69%	16,12%
	Participa	*27,08%*	*38,32%*	*34,45%*	*22,56%*
Otro	Existe	2,08%	3,43%	3,85%	0,47%
	Participa	*26,30%*	*29,21%*	*66,87%*	*35,90%*

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

La mayoría de los hogares consideran que se encuentran mejor o igual que antes de su primer desplazamiento en la atención en salud y educación, en especial los hogares que se encuentran en la zona urbana. Sin embargo, alrededor de la mitad de los hogares urbanos consideran que se encuentran peor en el tema de alimentación y más de la mitad afirman encontrarse peor en sus condiciones económicas (especialmente aquellos hogares urbanos con subsidio sin aplicar). En relación con su vivienda actual, cerca del 70% de los hogares urbanos con subsidio y 51% de los rurales con subsidio aplicado afirman encontrarse igual o mejor, los más insatisfechos con su vivienda son los que no tienen aún aplicado su subsidio, especialmente en el ámbito urbano. El cuadro 6.4 presenta estas respuestas. Los porcentajes no necesariamente suman 100% debido a que en algunos casos el porcentaje de no respuesta fue alto.

Cuadro 6.4

PROPORCIÓN DE HOGARES SEGÚN SU PERCEPCIÓN EN EL CAMBIO DE LA CONDICIÓN DE SALUD, EDUCACIÓN, ALIMENTACIÓN, ECONÓMICA Y DE VIVIENDA POR ZONA

Condiciones de vida		Urbano sin subsidio	Urbano con subsidio	Rural sin subsidio	Rural con subsidio
Atención en salud	Mejor	78,36%	62,83%	55,93%	40,72%
	Igual	17,02%	23,49%	29,66%	18,01%
	Peor	3,53%	13,31%	14,39%	7,65%
Educación	Mejor	73,81%	78,84%	68,09%	37,38%
	Igual	23,91%	11,68%	24,21%	19,44%
	Peor	2,28%	9,21%	7,37%	9,68%
Dieta / alimentación	Mejor	23,84%	34,31%	25,48%	22,53%
	Igual	23,03%	22,08%	35,85%	24,92%
	Peor	52,29%	43,61%	38,63%	19,06%
Condición económica	Mejor	11,83%	27,13%	19,85%	22,20%
	Igual	7,26%	17,40%	20,64%	24,52%
	Peor	80,48%	55,05%	59,40%	19,50%
Vivienda actual	Mejor	27,67%	52,53%	45,70%	45,86%
	Igual	22,44%	12,03%	20,51%	5,92%
	Peor	49,73%	34,51%	33,77%	17,07%

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Para medir el impacto sobre este conjunto de percepciones se aplicó la técnica de propensity score matching, usada en el cálculo de los impactos en el ICV, sobre la proporción de hogares que respondieron la opción "mejor".

A continuación se presentan entonces las estimaciones del impacto de los programas sobre la percepción de mejoría de los hogares frente a la situación anterior al desplazamiento en cinco aspectos: mejor atención en salud; mejor educación; mejor dieta/alimentación; y mejores condiciones económicas.

Frente a la percepción de mejores condiciones y atención en salud sólo se presenta una diferencia significativa, para las modalidades de mejoramiento de vivienda y construcción en sitio propio

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Percepción de mejor atención en salud con relación a antes del desplazamiento

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.60	0.63	-0.03	0.04	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.64	0.68	-0.03	0.05	
Rural todas las modalidades	0.54	0.56	-0.02	0.06	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.66	0.72	-0.06	0.09	
Arrendamiento	0.58	0.49	0.09	0.10	
Mejoramiento de Vivienda	0.59	0.44	0.15	0.09	**
Construcción en sitio Propio	0.56	0.73	-0.17	0.08	**

En cuanto a la percepción de mejores condiciones y atención en educación, ninguna modalidad ni programa muestran efectos estadísticamente significativos.

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Percepción de mejor atención en educación con relación a antes del desplazamiento

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.73	0.75	-0.02	0.04	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.78	0.85	-0.06	0.04	
Rural todas las modalidades	0.66	0.69	-0.03	0.06	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.75	0.84	-0.09	0.06	
Arrendamiento	0.76	0.82	-0.06	0.08	
Mejoramiento de Vivienda	0.73	0.63	0.10	0.10	
Construcción en sitio Propio	0.71	0.81	-0.10	0.07	

La percepción de una mejor alimentación solo se alcanza a detectar en el agregado de toda la muestra en donde la variabilidad se reduce lo suficiente como para permitir una apropiada confianza estadística en la medición

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Percepción de mejor alimentación con relación a antes del desplazamiento

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.36	0.28	0.08	0.04	**
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.36	0.28	0.08	0.05	
Rural todas las modalidades	0.37	0.30	0.07	0.06	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.38	0.36	0.02	0.11	
Arrendamiento	0.29	0.13	0.16	0.08	
Mejoramiento de Vivienda	0.41	0.29	0.12	0.10	
Construcción en sitio Propio	0.34	0.30	0.04	0.08	

En cuanto a la percepción de cambio en las condiciones económicas sólo se presentan cambios importantes en los hogares de la modalidad de adquisición de vivienda

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Percepción de mejores condiciones económicas con relación a antes del desplazamiento

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.25	0.19	0.06	0.04	
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.22	0.19	0.04	0.04	
Rural todas las modalidades	0.28	0.18	0.10	0.06	
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.24	0.08	0.16	0.06	**
Arrendamiento	0.17	0.16	0.02	0.08	
Mejoramiento de Vivienda	0.27	0.30	-0.03	0.09	
Construcción en sitio Propio	0.25	0.21	0.04	0.06	

En cambio en la percepción de contar con una mejor vivienda que antes del desplazamiento se encuentran efectos positivos en todas las modalidades, salvo en arrendamientos en donde la proporción es la más baja y en adquisición de vivienda que quedó en el límite del nivel de significancia.

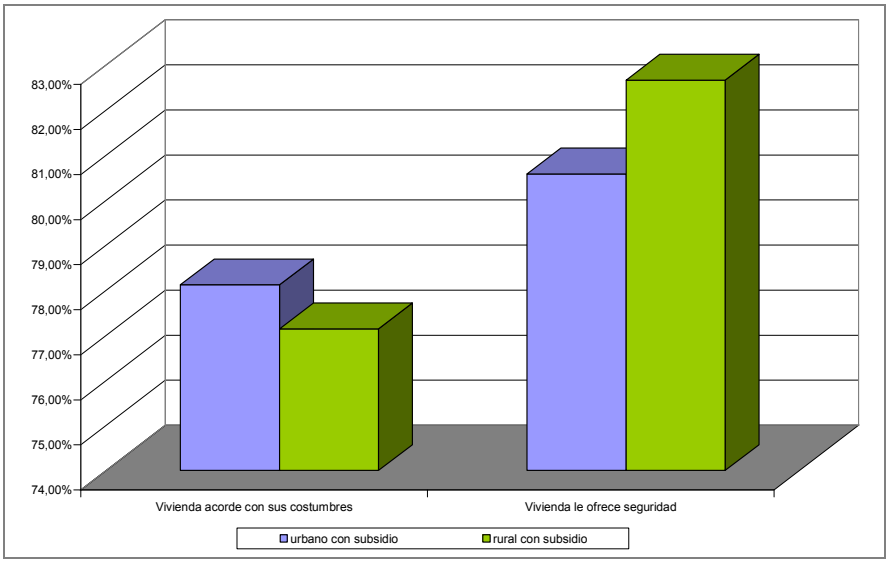
ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DESPUÉS DE CORRECCIÓN POR COMPARABILIDAD
Percepción de mejor vivienda con relación a antes del desplazamiento

Muestra	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar corregido	Significancia al 95%
Total General	0.65	0.41	0.24	0.04	**
Por programa agregando modalidades					
Urbano todas las modalidades	0.58	0.36	0.22	0.05	**
Rural todas las modalidades	0.75	0.43	0.32	0.06	**
Por modalidades agregando urbano y rural					
Adquisición de vivienda	0.59	0.39	0.20	0.10	*
Arrendamiento	0.33	0.27	0.06	0.10	
Mejoramiento de Vivienda	0.72	0.43	0.29	0.09	**
Construcción en sitio Propio	0.80	0.54	0.26	0.08	**

Finalmente, se preguntó por la satisfacción de la vivienda en términos de estar acorde con sus costumbres o creencias y si se siente seguro en la vivienda con respecto a su vida y la de su familia. Las respuestas se presentan a continuación. Como se puede ver, la gran mayoría (cerca del 80%) de los hogares con subsidio aplicado consideran que la vivienda está acorde con las costumbres de su pueblo y más del 80% considera que está seguro en esta vivienda con respecto a su vida y la de su familia.

Gráfica 6.6

PROPORCIÓN DE HOGARES QUE CONSIDERAN QUE LA VIVIENDA ESTÁ ACORDE CON SUS COSTUMBRES Y QUE SE SIENTE SEGURO EN LA VIVIENDA POR ZONA



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

7. ANÁLISIS DEL PROCESO

7.1 RUTA DE ACCESO

Para conocer las experiencias y percepciones de los hogares desplazados frente a los procedimientos y trámites requeridos en el proceso de obtención de un subsidio de VIS, se incorporaron en la encuesta algunas preguntas sobre los medios de acceso y de apoyo disponibles para los hogares desplazados.

El primer aspecto que se investigó es la forma en que los hogares se enteran de las convocatorias. Para ello la encuesta traía una desagregación bastante detallada de agentes o actores. El siguiente cuadro presenta la clasificación agrupando los diferentes posibles actores:

Cuadro 7.1

POSIBLES ACTORES DEL PROCESO

Medio masivos de comunicación	Televisión
	Radio
	Prensa
Entidades públicas nacionales	Acción Social
	Banco Agrario
	INCODER
Entidades públicas regionales y locales	Alcaldía o entidad municipal y/o fondo municipal
	Personerías
	Gobernación, cabildo o grupo indígena
	Gobernación departamental y/o fondo departamental
	Centro de salud, escuela
Familiares o amigos	Familiar, Vecino o Amigo
Cajas de Compensación Familiar	Cajas de Compensación Familiar
Organizaciones sin ánimo de lucro	Asociación de desplazados (OPD)
	Organizaciones populares de vivienda (OPV)
	Junta Acción Comunal
	Organizaciones religiosas, iglesia
	Asociación de Negritudes
	Organismo de cooperación internacional
	ONG
Entidades privadas	Empresa Constructora
	Banco
	Otra persona particular
	Otra empresa privada
Grupo ilegal	Grupo ilegal
No sabe o No Responde	No sabe o no responde

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

A continuación se presenta la información correspondiente según programa, modalidad y tipo de población, utilizando las anteriores agrupaciones.

Cuadro 7.2

MEDIO POR EL QUE SE ENTERÓ DE LA CONVOCATORIA O DEL PROYECTO

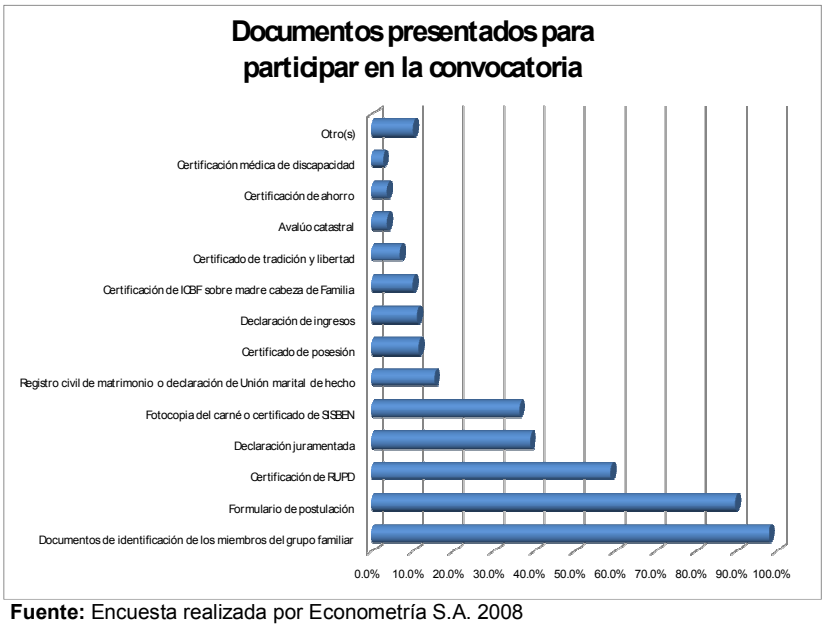
Población		Modalidad	Medio masivos de comunicación	Entidades públicas nacionales	Entidades públicas regionales y locales	Cajas de Compensación	Org. sin ánimo de lucro	Entidades privadas	Familiares o amigos	No sabe o No Responde
Programa Urbano	Subsidio por Aplicar (Control)	Adquisición de Vivienda	17,22%	9,57%	11,03 %	3,81%	29,82%	1,77%	26,78%	0,00%
		Mejoramiento de Vivienda	3,73%	4,98%	0,00%	5,88%	6,06%	0,00%	79,34%	0,00%
		Arrendamiento	12,30%	0,00%	3,60%	28,98%	7,62%	6,42%	39,67%	1,41%
		Construcción en Sitio P.	13,28%	11,71%	5,04%	17,45%	24,30%	0,00%	26,95%	1,26%
	Subsidio Aplicado (Tratamiento)	Adquisición de Vivienda	11,20%	7,34%	6,52%	8,21%	22,13%	6,93%	34,68%	2,98%
		Mejoramiento de Vivienda	3,81%	2,29%	15,80 %	23,41%	30,22%	2,90%	21,58%	0,00%
		Arrendamiento	22,54%	7,77%	1,85%	17,34%	10,51%	2,22%	37,77%	0,00%
		Construcción en Sitio P.	29,98%	2,17%	5,76%	0,00%	18,73%	2,88%	25,32%	15,17%
Programa Rural	Subsidio por Aplicar (Control)	Adquisición de Vivienda	2,33%	0,00%	54,98 %	0,23%	22,56%	0,23%	14,51%	5,16%
		Mejoramiento de Vivienda	11,39%	12,38%	10,64 %	0,00%	42,53%	0,00%	21,60%	1,45%
		Construcción en Sitio P.	7,28%	3,59%	25,26 %	2,16%	26,61%	12,19%	22,89%	0,00%
	Subsidio Aplicado (Tratamiento)	Adquisición de Vivienda	0,00%	14,25%	7,88%	0,70%	66,85%	0,17%	9,99%	0,17%
		Mejoramiento de Vivienda	0,00%	0,00%	28,61 %	0,00%	49,97%	1,61%	19,80%	0,00%
		Construcción en Sitio P.	3,35%	6,90%	20,66 %	0,00%	40,62%	6,41%	21,25%	0,82%
Total general			13,86%	7,75%	9,17%	7,95%	24,15%	4,46%	31,38%	1,29%

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Aunque se espera que el principal canal de difusión de la información sean los medios masivos, se encuentra que resulta mucho más importante el voz a voz en casi todas las modalidades. Las cajas de compensación familiar resultan con una proporción alta lo cual es esperable.

La siguiente gráfica presenta la frecuencia relativa agregada de los documentos que los hogares adjudicatarios recuerdan haber presentado para participar en la convocatoria urbana o para ser incorporados como beneficiarios en los proyectos rurales.

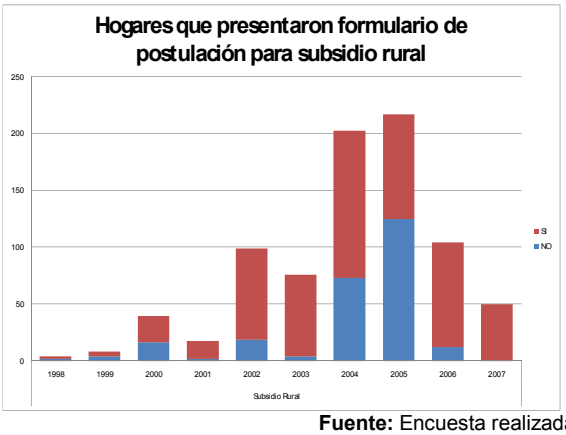
Gráfica 7.1



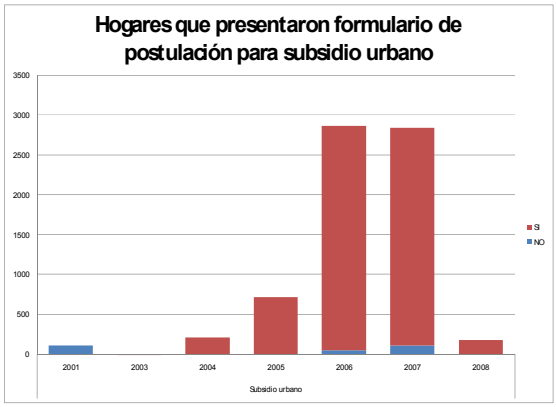
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En general no son muchos los documentos que deben aportar los hogares para su postulación. Como es de esperarse lo más común es presentar los documentos de identificación del grupo familiar. No alcanza el 100% posiblemente por problemas de recordación. El formulario de postulación fue presentado por cerca del 90% de los beneficiarios, siendo más alto el porcentaje en el programa urbano que en el rural, en donde se postulan proyectos y el formulario que el hogar recuerda es el que se presenta al oferente. En las siguientes gráficas se presenta la respuesta, para los hogares que aplicaron el subsidio, organizada por año de postulación[17].

Gráfica 7.2



Gráfica 7.3

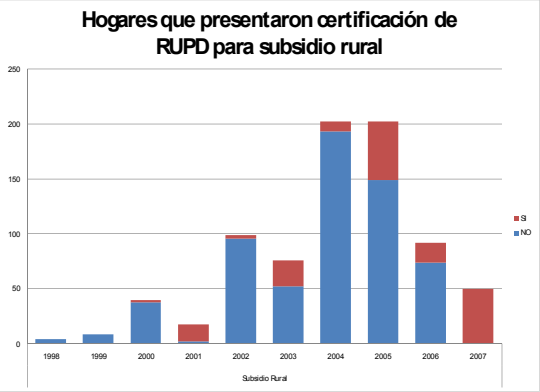


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

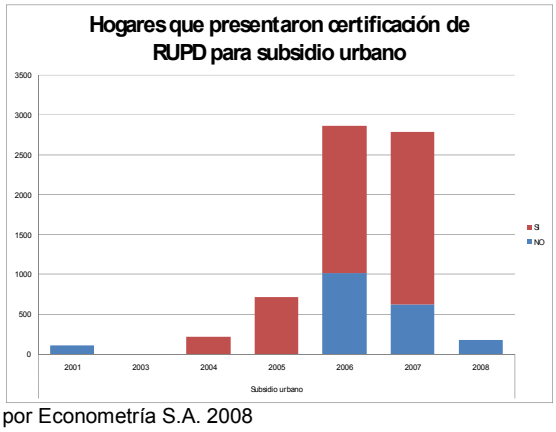
[17] Las preguntas sobre fechas en el proceso se hicieron sólo a los hogares con subsidio aplicado.

La certificación en el registro de desplazados fue presentada por casi el 60% de los hogares que obtuvieron subsidio. En Adquisición de vivienda rural a casi la totalidad de los hogares se les exigió mientras que en mejoramiento de vivienda rural se pidió este documento a menos del 8% de los hogares.

Gráfica 7.4



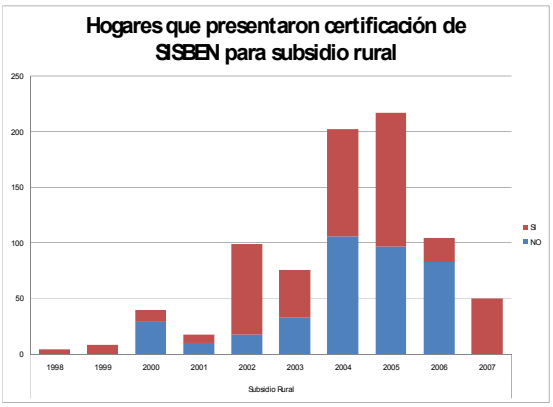
Gráfica 7.5



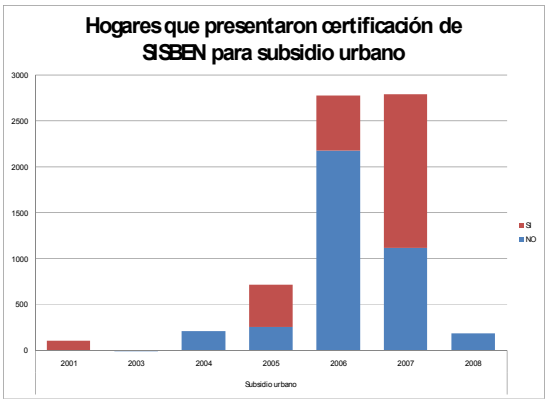
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Otros documentos comúnmente solicitados son alguna declaración juramentada, lo cual generalmente suple otros documentos, y la fotocopia del carnet o certificado de Sisben.

Gráfica 7.6



Gráfica 7.7

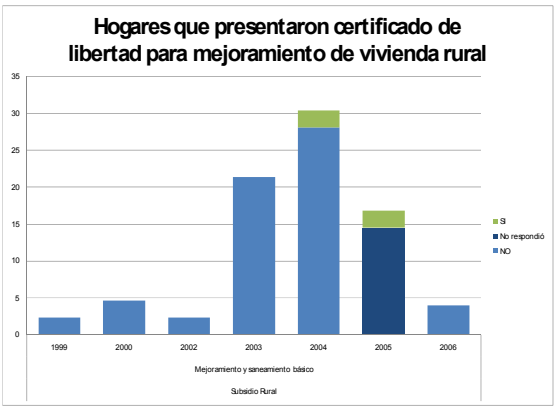


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

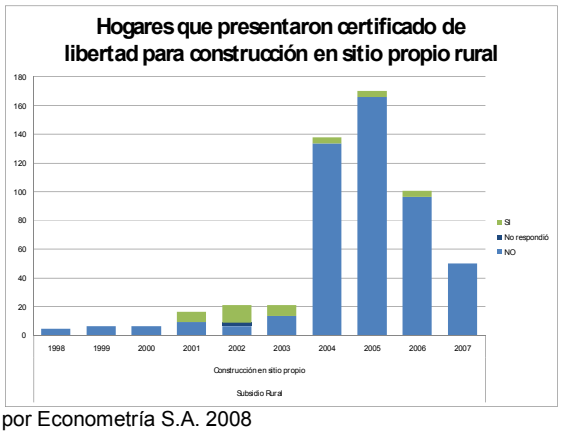
Se espera que para las entidades otorgantes del subsidio sea más fácil obtener de Acción Social la verificación del registro de desplazamiento y de los municipios la inscripción en Sisben, lo cual haría innecesario que fueran los mismos hogares desplazados los que tengan que aportar estos documentos, máxime cuando la condición de desplazamiento prima sobre el nivel de Sisben en ambos programas.

Por otra parte para las modalidades de mejoramiento y construcción en sitio propio, del programa rural, que normativamente exige la presentación de certificado de libertad[18], en la práctica esto ha sido imposible como se ve en las siguientes gráficas.

Gráfica 7.8



Gráfica 7.9



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

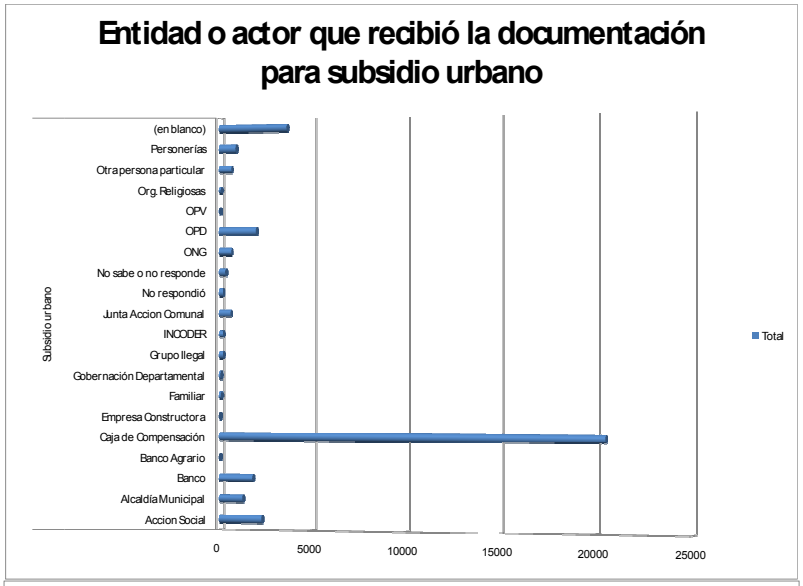
Alrededor del 90% de los hogares no tuvieron que hacer cambios en algunos de estos documentos para que se los recibieran. En el 10% restante el mayor problema que se encontró fueron fechas vencidas o errores en la información contenida.

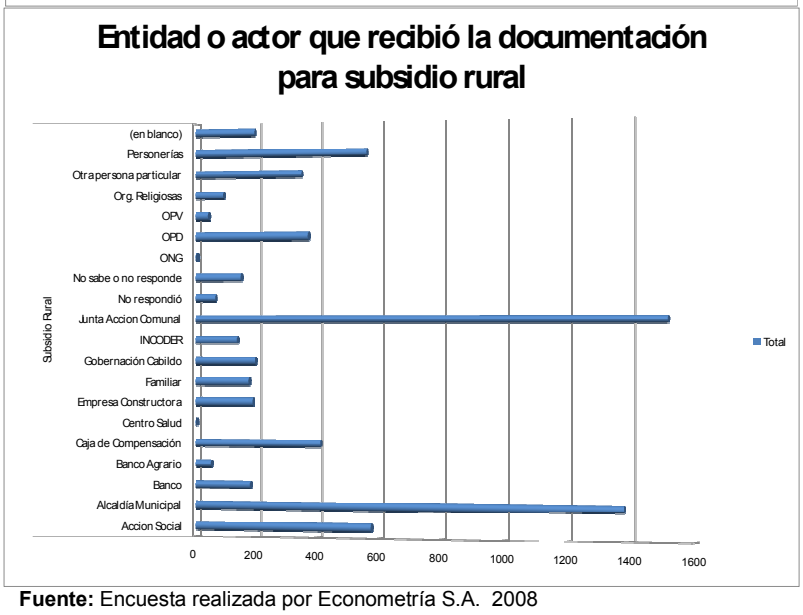
En cuanto a quién le recibe la documentación al hogar desplazado, los hogares del programa urbano mencionaron mayoritariamente a las Cajas de Compensación, como es de esperarse. En este caso llaman la atención aquellos casos en que el hogar dice haber entregado la documentación en Acción Social, la Alcaldía, en un Banco o a una Organización de Población Desplazada.

En el caso rural, en la medida que quien elabora el proyecto es quien recolecta los formularios y demás documentación las respuestas son más heterogéneas. Se observa por ejemplo la importancia de las juntas de acción comunal y en menor medida pero también de forma importante las alcaldías, personerías, Acción Social, las OPD, así como otras personas particulares.

[18] Decreto 4437 de 2005

Gráfica 7.10

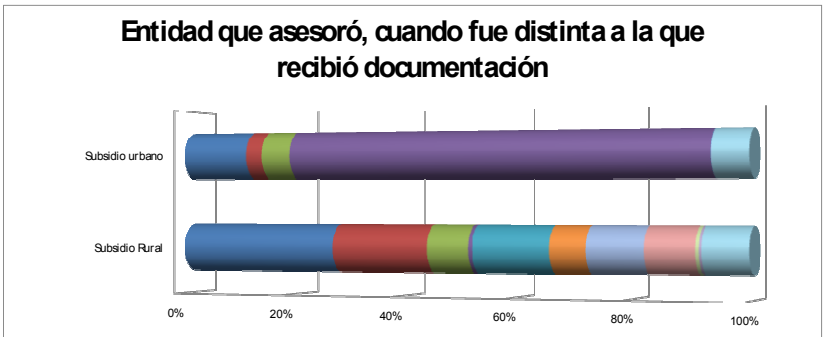




Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En tres cuartas partes de los casos los hogares manifestaron que la misma entidad o actor que le recibió la documentación le prestó asesoría durante el proceso de trámite del subsidio. En el caso urbano cuando no contó con esta asesoría por parte de quien le recibió la documentación, los hogares fueron asesorados por las Cajas de Compensación Familiar o por Acción Social. En el caso rural quien se hizo cargo de esa asesoría fue principalmente Acción Social, la Alcaldía y en menor medida las empresas constructoras.

Gráfica 7.11

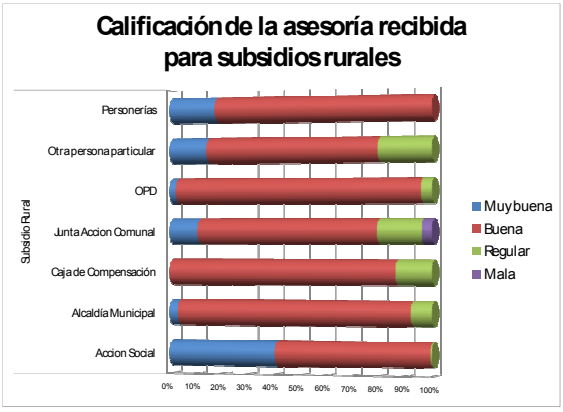


	Subsidio Rural	Subsidio urbano
Accion Social	162	354
Alcaldía Municipal	100	88
Banco	43	158
Caja de Compensación	4	2230
Empresa Constructora	78	1
INCODER	37	
Junta Accion Comunal	57	3
No sabe o no responde	50	
ONG	3	
Otra persona particular	2	
Personerías	46	187

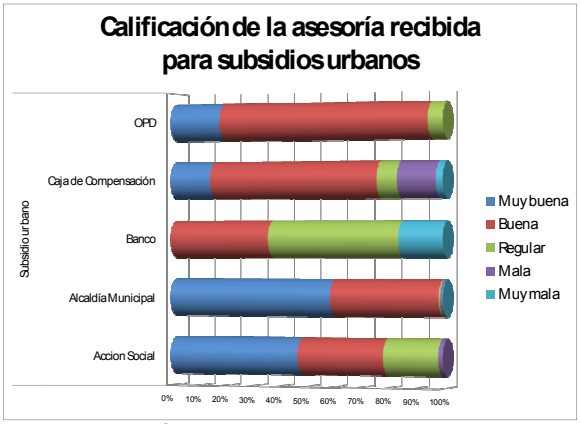
Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Adicionalmente se solicitó calificar la asesoría recibida y para las principales entidades se obtuvo la siguiente distribución de la capacitación, separando el caso rural del urbano.

Gráfica 7.12



Gráfica 7.13



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En el caso rural en general la asesoría de las distintas entidades recibió una calificación de buena. La asesoría de Acción Social es considerada como "muy buena" por cerca del 40% de los que la calificaron, mientras que la asesoría de la Acción comunal la calificaron como "Mala" o "Regular" cerca del 20% de sus asesorados.

En el caso urbano las calificaciones estuvieron más bajas. Las Cajas de Compensación, que son las que mayor asesoría brindan, recibieron una calificación para su asesoría de "Buena" o "Muy Buena" por parte de tres cuartas partes de los hogares que asesoró pero una

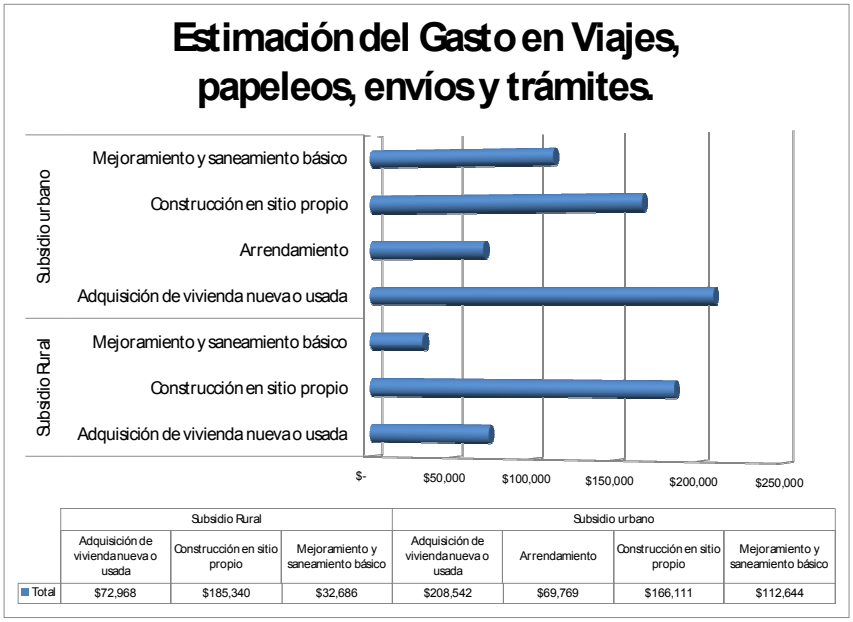
calificación de "Mala" o "Muy mala" por parte de más del 15%. Los peor calificados en su asesoría, fueron los bancos.

7.2 FINANCIACIÓN Y COSTOS

Algunos pocos encuestados manifestaron que tuvieron que pagar por la asesoría, especialmente a personas particulares, con un costo cercano a 13.5 mil pesos.

Sin embargo el trámite implica incurrir en costos de viaje, papeleos, envíos, etc., costo que se pidió a los entrevistados estimar, con los siguientes resultados.

Gráfica 7.14



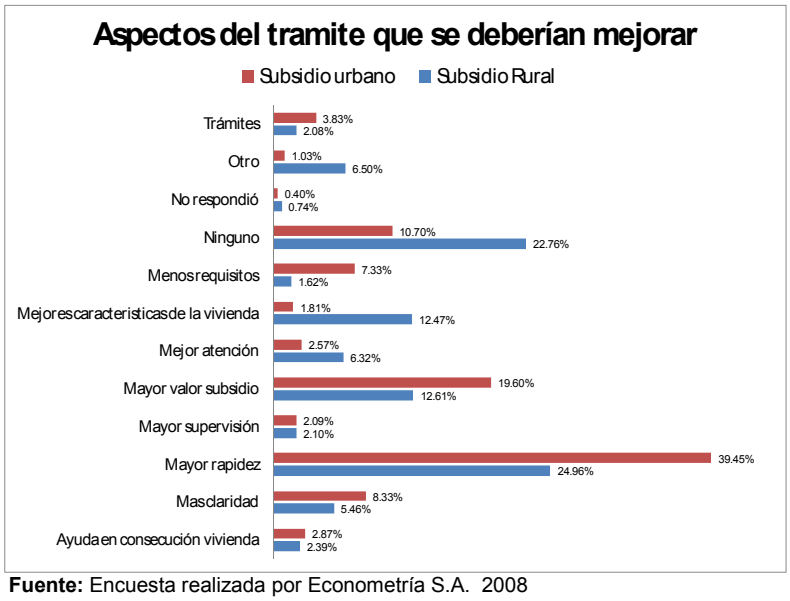
	Subsidio Rural			Subsidio urbano			
	Adquisición de vivienda nueva o usada	Construcción en sitio propio	Mejoramiento y saneamiento básico	Adquisición de vivienda nueva o usada	Arrendamiento	Construcción en sitio propio	Mejoramiento y saneamiento básico
Total	$72,968	$185,340	$32,686	$208,542	$69,769	$166,111	$112,644

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En el caso urbano quienes más incurren en gastos son los que optan por la modalidad de adquisición de vivienda y en el caso rural los que obtienen subsidio para construcción en sitio propio.

Cerca de un 9% de los hogares manifestaron haber tenido dificultades con alguna entidad durante los trámites del subsidio. La mayoría dentro de la modalidad de adquisición de vivienda urbana, especialmente con la Caja de Compensación.

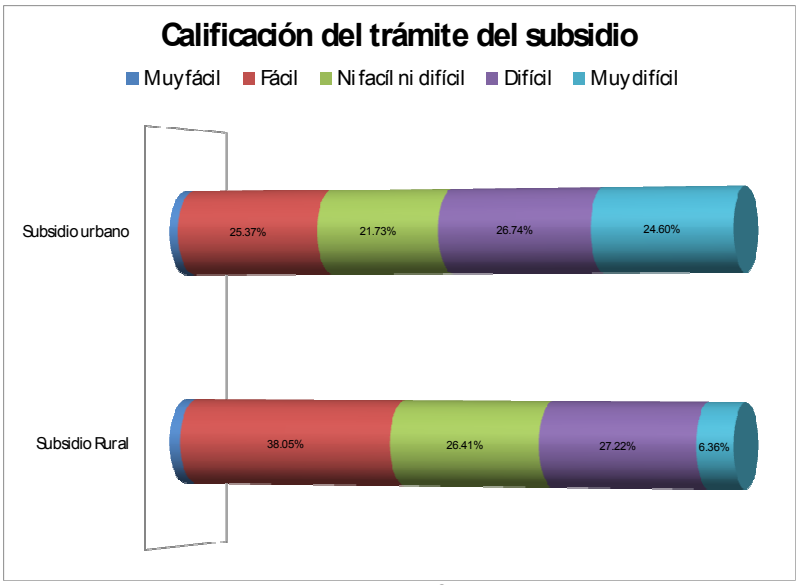
Gráfica 7.15



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En cuanto a los aspectos que los entrevistados proponen mejorar para el trámite del subsidio, los principales son la rapidez del proceso y un mayor valor del subsidio.

Gráfica 7.16

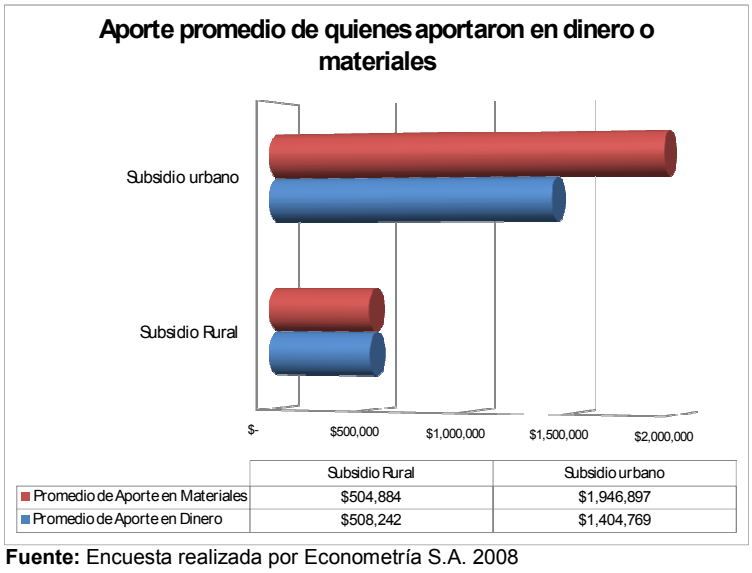


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Sobre el grado de dificultad del proceso en general, la mitad de los hogares urbanos dijeron que era "Difícil" o "Muy difícil" mientras que sólo el 25% los consideró fáciles. En el caso rural se percibe una mayor facilidad y quienes consideran el trámite como "muy difícil" son muy pocos.

Quienes dijeron haber aportado dinero o materiales en promedio un aporte cercano a medio millón de pesos en áreas rurales y entre un millón y medio (en dinero) y dos millones (materiales) para el caso urbano.

Gráfica 7.17



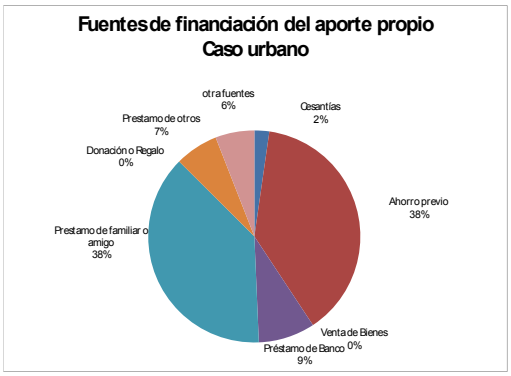
	Subsidio Rural	Subsidio urbano
Promedio de Aporte en Materiales	$504,884	$1,946,897
Promedio de Aporte en Dinero	$508,242	$1,404,769

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Las fuentes de financiación para estos aportes son variadas y se presentan en las siguientes gráficas. La principal fuente son los dineros propios (ahorros) y los préstamos de familiares y amigos. En el caso rural se presenta también venta de bienes y préstamos de terceros, mientras que en el urbano aparece una pequeña proporción de préstamos bancarios y también otra de préstamos de terceros. Las cesantías sólo aparecen en el caso urbano en una proporción no significativa.

Gráfica 7.18

Gráfica 7.19

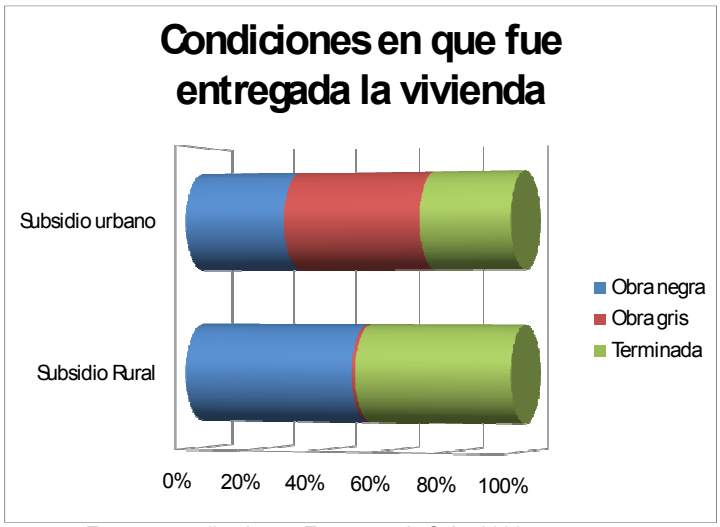


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

7.3 HABITABILIDAD

A los hogares que aplicaron su subsidio para vivienda nueva, urbana o rural, se les preguntó sobre las condiciones en que fue entregada la vivienda. En la siguiente gráfica se presenta la respuesta tanto para el caso rural como en el urbano. En zonas rurales un poco menos de la mitad de las viviendas se entregan en obra negra mientras que en áreas urbanas esta proporción se reduce a menos de 30%.

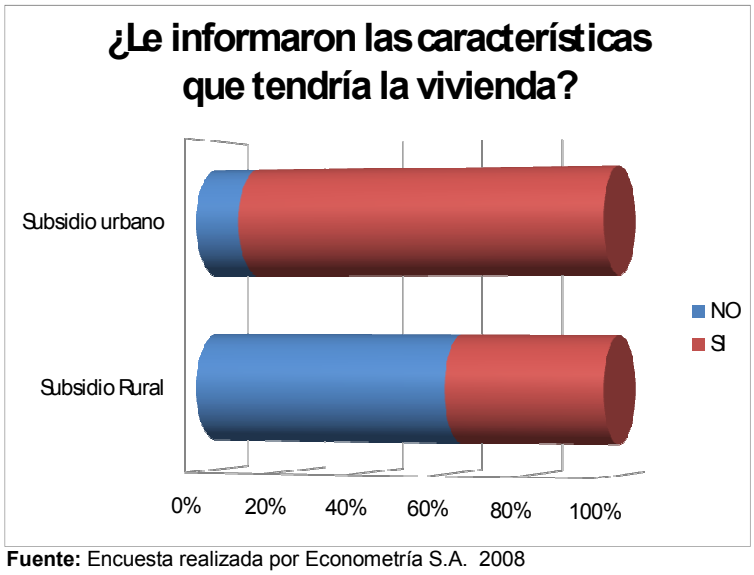
Gráfica 7.20



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

La mayoría de los entrevistados que respondieron esta parte del cuestionario, indicaron que les habían informado previamente las características que tendría la vivienda, especialmente en el caso urbano. En el caso rural se encontró más de un 20% que no obtuvieron esa información.

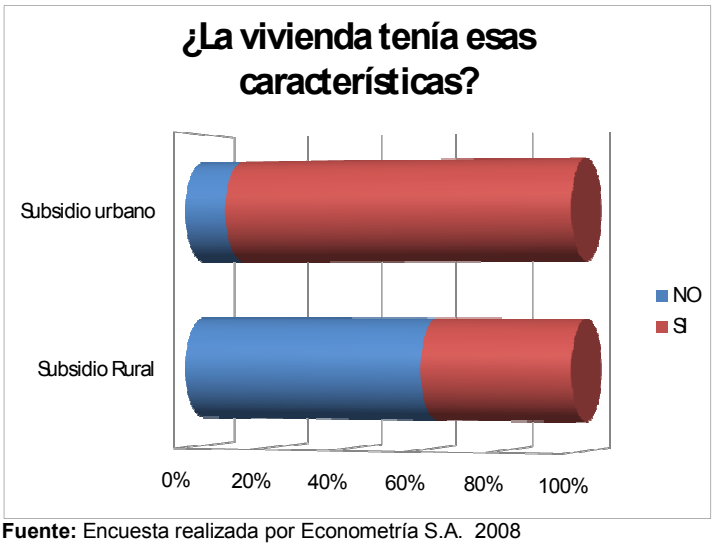
Gráfica 7.21



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

De aquellos que contaban con información sobre cómo sería su vivienda hay un alto porcentaje de hogares urbanos que admiten que la vivienda que le entregaron corresponde con lo que le habían informado, mientras que en las áreas rurales hay más de 60% que dice que la vivienda que le entregaron no corresponde con dichas características.

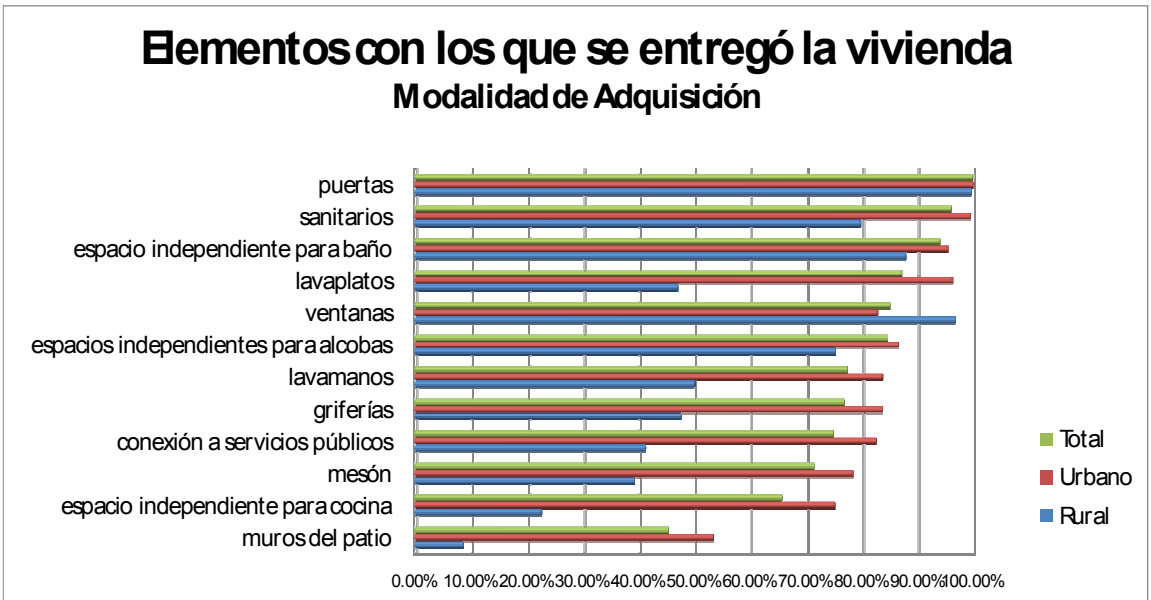
Gráfica 7.22



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

La siguiente gráfica presenta la frecuencia con que ciertos elementos no se encuentran en la vivienda cuando es entregada. Los porcentajes representan porcentaje de hogares que respondieron que el elemento sí había sido entregado, como proporción del total de hogares que respondieron la pregunta con "SI" o "NO".

Gráfica 7.23



	muros del patio	espacio independiente para cocina	mesón	conexión a servicios públicos	griferías	lavamanos	espacios independientes para alcobas	ventanas	lavaplatos	espacio independiente para baño	sanitarios	puertas
Total	45.11%	65.53%	71.16%	74.87%	76.84%	77.34%	84.54%	85.14%	87.11%	93.90%	95.77%	99.93%
Urbano	53.17%	75.20%	78.35%	82.48%	83.45%	83.49%	86.57%	82.58%	96.12%	95.27%	99.40%	100.00%
Rural	8.32%	22.60%	39.22%	41.08%	47.52%	50.02%	75.31%	96.49%	47.01%	87.81%	79.68%	99.62%

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En principio las viviendas adquiridas usando un subsidio rural traen menos frecuentemente los elementos preguntados, que las que se adquieren con un subsidio urbano. Llama la atención que más de la tercera parte de los hogares urbanos y casi el 80% de los hogares rurales que respondieron la pregunta, no recibieron con la vivienda un espacio independiente destinado para cocina.

Esto se corrobora con lo encontrado en el módulo de vivienda sobre los tipos de cocina, que se presenta a continuación. En la visita se encontró que en los hogares urbanos con subsidio aplicado hay un 12% que cocina en un cuarto que tiene además alguna otra destinación y 3% tienen la cocina por fuera de la vivienda. En los hogares urbanos con subsidio aplicado 36% tiene la cocina fuera de la vivienda que comparado con los hogares con subsidio por aplicar es alto, y más del 5% no tiene cocina o cocina en un cuarto de uso mixto.

Cuadro 7.3
DISTRIBUCIÓN DE TIPO DE COCINA SEGÚN PROGRAMA Y MODALIDAD

Urbano					
baños	Adquisición	Mejoramiento	Arrendamiento	Construcción	Total Urbano
Subsidio por aplicar					
Un cuarto al interior de la vivienda	67.5%	90.6%	76.4%	74.3%	69.2%
Un cuarto por fuera de la vivienda	10.1%	0.0%	0.0%	20.7%	8.9%
Un cuarto o espacio de uso mixto	19.2%	9.4%	23.6%	3.8%	19.1%
La vivienda no cuenta	3.2%	0.0%	0.0%	1.3%	2.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Subsidio aplicado					
Un cuarto al interior de la vivienda	86.7%	98.4%	77.0%	97.7%	83.7%
Un cuarto por fuera de la vivienda	2.2%	0.0%	5.1%	2.3%	3.1%
Un cuarto o espacio de uso mixto	11.2%	1.6%	15.8%	0.0%	12.6%
La vivienda no cuenta	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	0.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Rural					
baños	Adquisición	Mejoramiento	Arrendamiento	Construcción	Total Rural
Subsidio por aplicar					
Un cuarto al interior de la vivienda	80.3%	61.6%		46.2%	56.3%
Un cuarto por fuera de la vivienda	6.3%	16.6%		29.6%	21.9%
Un cuarto o espacio de uso mixto	8.2%	18.4%		20.7%	18.3%
La vivienda no cuenta	5.2%	3.4%		3.5%	3.5%
Total	100.0%	100.0%		100.0%	100.0%
Subsidio aplicado					
Un cuarto al interior de la vivienda	44.4%	54.3%		64.2%	57.1%
Un cuarto por fuera de la vivienda	47.7%	36.1%		30.6%	36.5%
Un cuarto o espacio de uso mixto	5.5%	9.6%		4.1%	4.9%
La vivienda no cuenta	2.5%	0.0%		1.1%	1.5%
Total	100.0%	100.0%		100.0%	100.0%

Es muy alta también la proporción de viviendas entregadas sin conexión a servicios públicos en áreas urbanas (25%). Alrededor del 20% de las viviendas al ser entregadas no tenían ventanas y cerca de un 10% se entregó sin baños como espacio independiente.

El siguiente cuadro presenta la distribución de los hogares según el número de baños con servicio sanitario. Alrededor del 3% de las viviendas en donde se ha aplicado el subsidio urbano no tiene ningún baño con servicio sanitario y en el caso rural esta proporción sube a 8%. En el urbano la modalidad con más frecuencia de este problema e arrendamientos y en el rural adquisición de vivienda.

Cuadro 7.4

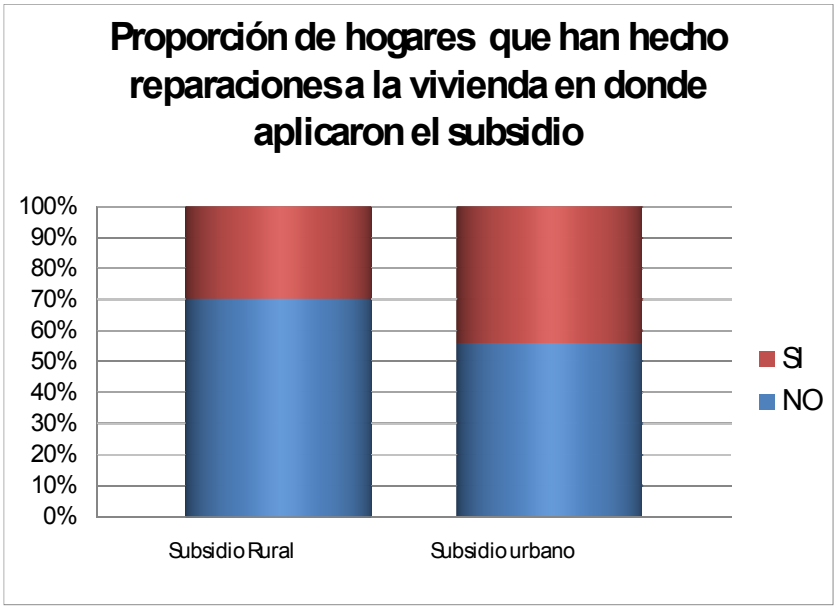
NÚMERO DE BAÑOS CON SERVICIO SANITARIO EN LA VIVIENDA

Urbano					
baños	Adquisición	Mejoramiento	Arrendamiento	Construcción	
Subsidio por aplicar					
Ninguno	4.3%	0.0%	0.4%	11.7%	3.8%
1	90.5%	96.9%	91.5%	87.0%	90.8%
2	5.1%	3.1%	5.0%	1.3%	5.0%
3 o más	0.2%	0.0%	3.1%	0.0%	0.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Subsidio aplicado					
Ninguno	0.6%	2.6%	9.1%	0.0%	3.3%
1	89.4%	88.8%	86.0%	69.5%	88.3%
2	10.0%	5.7%	4.9%	30.5%	8.4%
3 o más	0.0%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Rural					
baños	Adquisición	Mejoramiento	Arrendamiento	Construcción	Total Rural
Subsidio por aplicar					
Ninguno	2.2%	14.1%		20.3%	15.9%
1	92.0%	80.1%		77.8%	80.4%
2	0.5%	5.8%		1.4%	2.9%
3 o más	5.4%	0.0%		0.5%	0.8%
Total	100.0%	100.0%		100.0%	100.0%
Subsidio aplicado					
Ninguno	17.2%	3.2%		4.1%	8.3%
1	80.1%	83.4%		94.6%	89.1%
2	2.6%	11.9%		1.3%	2.5%
3 o más	0.0%	1.5%		0.0%	0.1%
Total	100.0%	100.0%		100.0%	100.0%

Esto evidencia que poner en manos de los beneficiarios la supervisión de la entrega de las viviendas en condiciones de habitabilidad tiene efectos perversos en la medida que los hogares prefieren obtener una vivienda incompleta a tener que seguir esperando indefinidamente, o que qudarse sin poder aplicar el subsidio. Como el subsidio cubre una parte importante del costo de la vivienda la relación de beneficio costo de recibir una vivienda en condiciones precarias de dotación o terminación sigue siendo positivo para el beneficiario.

Cabe resaltar que el 30% de los hogares que aplicaron un subsidio rural y el 45% de los que aplicaron un subsidio urbano han tenido que llevar a cabo reparaciones y mejoras a la vivienda en donde se aplicó el subsidio.

Gráfica 7.24



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Para tener seguridad de que no se trata de arreglos por el envejecimiento natural de las viviendas se preguntó el tiempo que la familia lleva ocupando la vivienda y se encontró que las viviendas de las personas que manifestaron haber tenido que hacer arreglos tiene un tiempo de ocupación similar a las de los que manifestaron no haber hecho arreglos: entre 15 y 16 mese para el caso urbano y entre 29 y 30 meses en el caso rural. De hecho se presenta una relación negativa entre el tiempo de ocupación de la vivienda y el ICV lo cual indica que ha medida que el tiempo pasa las condiciones de vida tienden a deteriorarse.

7.4 OPORTUNIDAD DEL PROCESO

Para medir los tiempos del proceso se preguntó, a los hogares con subsidio aplicado, las fechas aproximadas de ciertos hitos tanto para el proceso urbano como para el proceso rural. A partir de esta información se calculó la duración en meses entre estos hitos y luego se promediaron teniendo en cuenta la modalidad de aplicación del subsidio.

En promedio[19], el proceso entre entrerarse de la convocatoria y la entrega de la vivienda dura más de tres años para el subsidio urbano, tiene una duración de cerca un año y medio para el subsidio rural.

[19] Se realizó un promedio simple con solamente aquellos rangos de tiempo en donde había información completa sobre su inicio (evento anterior) y su terminación.

Cuadro 7.5

DURACIÓN EN MESES ENTRE EVENTOS DEL PROCESO URBANO

Hitos del proceso	Modalidad			
	Adquisición de vivienda nueva	Arrendamiento	Construcción en sitio propio	Mejoramiento y saneamiento
Se enteró que iba a abrirse la convocatoria para el subsidio				
Consiguió el formulario	0.96	0.09	0.08	0.54
Entregó el formulario con los documento	0.54	0.68	0.00	0.85
Se enteró que al hogar se le asignó el subsidio	21.20	5.61	12.77	11.68
Consiguió el dinero para completar el valor de la vivienda (obra)	6.25	1.33	2.67	0.67
Escogió la vivienda (solo para adquisición de vivienda)	-0.82			
Firmó la promesa de compraventa o contrato de construcción	1.42		1.00	
Le desembolsaron el subsidio	3.09	0.50	-0.13	1.80
Recibió la vivienda (solo para adquisición de vivienda)	1.20			
Firmó la escritura (solo para adquisición de vivienda)	-1.49			
entre enterarse y finalizar su proceso	38.82	17.75	30.33	23.38

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En el caso urbano la parte más larga del proceso está entre el momento en que se entregó el formulario con los documentos y el momento en que se enteró que el subsidio estaba asignado y el segundo proceso más largo es el de conseguir dinero para completar el valor de la vivienda o la obra. Resulta común que el hogar escoja la vivienda antes de completar el valor y firmar la escritura antes de recibir la vivienda.

Cuadro 7.6

DURACIÓN EN MESES ENTRE EVENTOS DEL PROCESO RURAL

Hitos del proceso	Modalidad		
	Adquisición de vivienda nueva o usada	Construcción en sitio propio	Mejoramiento y saneamiento básico
Se enteró del proyecto de vivienda al que aplicó			
Entregó el formulario y la documentación	-1.71	-1.55	-15.33
Se inició la obra	17.25	14.05	14.82
Se terminó la obra	N.D[20]	5.21	5.70
Le entregaron la obra	1.19	0.90	1.50
entre enterarse y finalizar su proceso	17.47	17.28	14.36

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

[20] El promedio para la terminación de la obra se calcula con muy pocas observaciones y no se considera confiable

En el proceso del subsidio rural la documentación se entrega aún antes de definir el proyecto de vivienda y la actividad más demorada es comenzar la obra (la cual incluye el proceso de adjudicación), la obra en sí misma puede durar entre cinco y seis meses en mejoramiento o construcción en sitio propio.

7.5 INCONVENIENTES EN EL PROCESO

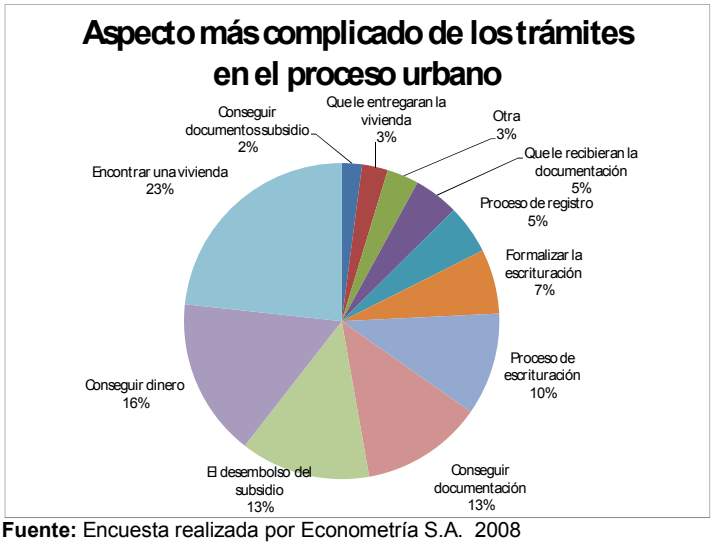
Lo más complicado para los beneficiarios urbanos, que en su mayoría aplican a adquisición de vivienda es conseguir la vivienda en donde aplicar su subsidio. Esto se debe a la ausencia de oferta de vivienda de interés social disponible a los precios a los cuales el desplazado puede comprar. En la mayoría de las ciudades el suelo urbano utilizable para VIS es muy escaso, lo cual eleva el costo de la tierra e inviabiliza la realización de proyectos VIS. En los cascos urbanos en donde hay disponibilidad de tierras para VIS no existe incentivo al constructor privado para realizar proyectos por la percepción de riesgo de demanda.

El segundo problema más importante señalado por los desplazados que aplicaron subsidio urbano fue obtener el dinero necesario para completar el valor de la vivienda, lo cual está relacionado también con el problema de oferta antes mencionado.

También se presentaron problemas con el desembolso del subsidio. Los trámites necesarios para hacer efectivo el pago al vendedor de la vivienda llevan a percibir esta parte del proceso, como difícil.

Otros inconvenientes detectados tienen que ver con la consecución de la documentación, y el proceso de escrituración-formalización-registro.

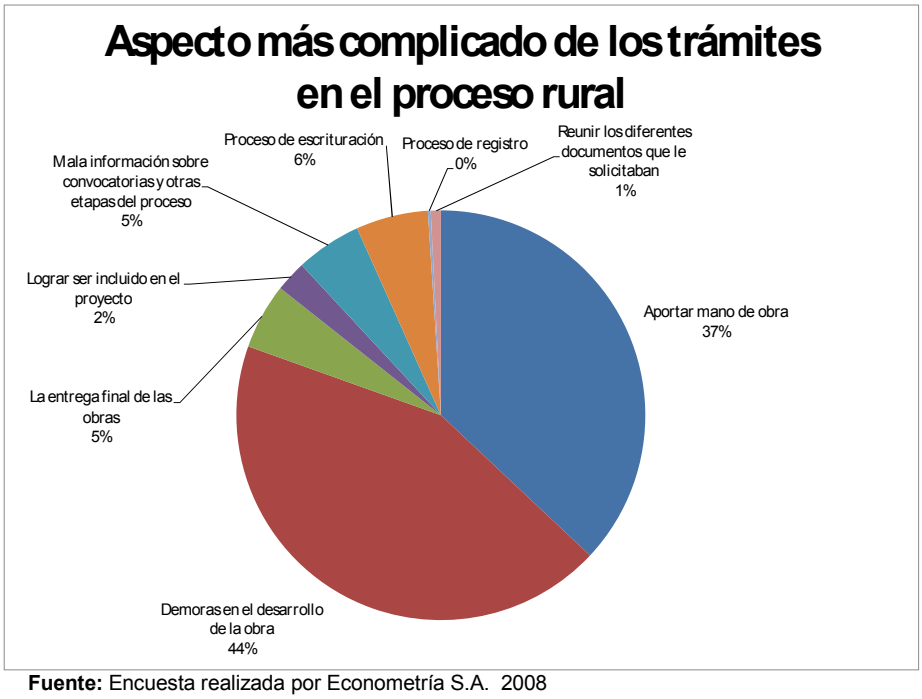
Gráfica 7.25



Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En el programa rural el principal inconveniente está en las demoras en el desarrollo de la obra y en el tener que aportar mano de obra. Esto se evidenció en el taller realizado con líderes de la población desplazada en donde manifestaron que no todos los hogares desplazados pueden aportar mano de obra y que muchas veces al hacerlo, se pierde la oportunidad de acceder a otros trabajos remunerados, de manera que la participación de los hogares en la obra tiene sentido en la medida que se les remunere adecuadamente y no se tome su participación como un aporte.

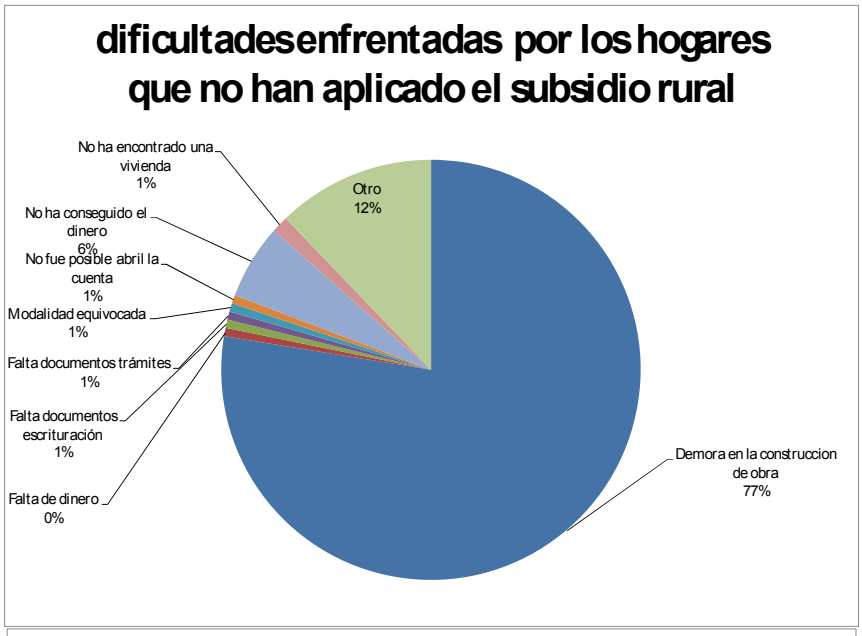
Gráfica 7.26

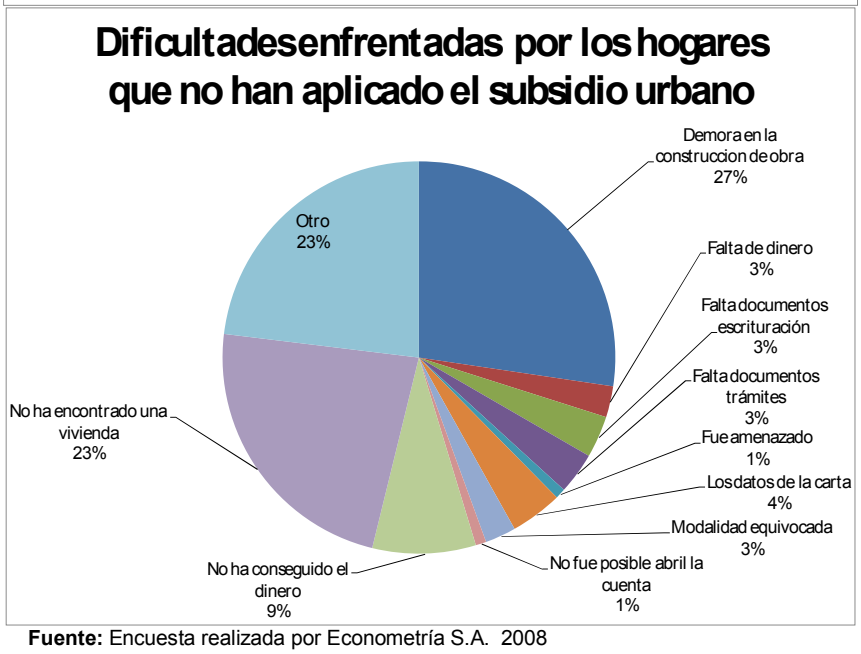


Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Los inconvenientes enfrentados por los hogares que no han aplicado el subsidio confirman estos mismos problemas, como se puede apreciar en las siguientes gráficas.

Gráfica[21] 7.27





Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

[21] El ítem no ha conseguido el dinero se refiere al cierre financiero y el ítem falta dinero se refiere al dinero para los gastos de escrituración.

8. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El problema de desplazamiento interno que afecta al país ha generado la necesidad de crear un marco normativo de atención a la población desplazada. Uno de los componentes de política más importantes de esta atención es el programa de vivienda para población desplazada.

La política VIS dirigida a la población desplazada, tiene como contexto general la política VIS dirigida a hogares de bajos ingresos. Sin embargo, aunque los principios de política y la normatividad aplicable a cada una de estas poblaciones es diferente, en términos prácticos la ejecución de los dos programas ha terminado siendo similar, compartiendo los mismos problemas y obstáculos que han hecho difícil la ejecución de los programas, con el agravante de que la población desplazada se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, y, por tanto, de menor capacidad de ejecución de los subsidios.

Bajo este contexto, el propósito de este capítulo es analizar en términos conceptuales y de ejecución, el programa de vivienda para población desplazada. Para ello se revisa la normatividad aplicable, se analizan algunos indicadores de seguimiento del programa y se plantean algunas recomendaciones a la luz de los problemas identificados tanto en la investigación de campo como en las entrevistas y el análsis de indicadores.

El anexo 4 presenta el marco normativo en un mayor detalle.

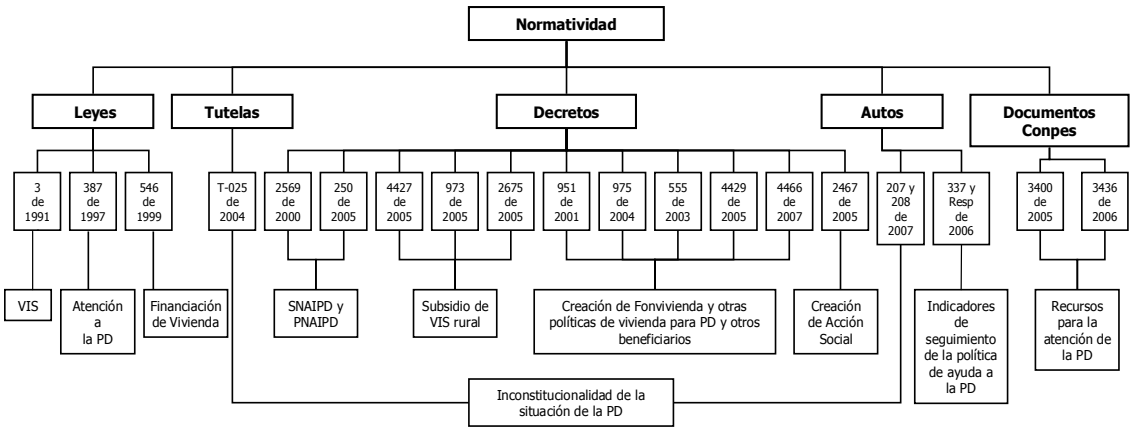
8.1 MARCO NORMATIVO

La normatividad aplicable a la política de vivienda dirigida a atender población en situación de desplazamiento, parte de las disposiciones que sobre el tema de desplazamiento han expedido el Congreso, el Gobierno Nacional y las Cortes, de acuerdo con su competencia, y se combina con la normatividad que rige los programas urbano y rural de vivienda de interés social en su componente dirigido a población desplazada.

El Diagrama 8.1 resume la normatividad relacionada con la política de vivienda para población desplazada, la cual está compuesta por 3 leyes, 9 decretos, 2 documentos Conpes, una tutela y dos autos. Esta normatividad incluye como temas de contexto, tanto la reglamentación concerniente a la política de vivienda de interés social en el país (Ley 3 de 1991, Decreto 975 de 2004, Decreto 4427 de 2005, entre otros), como la normatividad concerniente a la atención a población desplazada por la violencia (Ley 387 de 1997, Decreto 2569 de 2000, entre otros). Así mismo, se tiene normatividad específica sobre la

política de vivienda de interés social para población desplazada (Decreto 951 de 2001 y otros).

Diagrama 8.1



8.1.1 Política de Vivienda de Interés Social

La política de vivienda de interés social se consolidó en Colombia con la reforma urbana (Ley 9ª de 1989) y se elevó a categoría constitucional en 1991 cuando la Constitución Política estableció en su artículo 51 el derecho de cada colombiano a la vivienda digna, y le ordenó al Estado poner todo lo necesario para que ese derecho se haga efectivo y se promuevan planes de Vivienda de Interés Social (VIS), así como sistemas adecuados de financiación a largo plazo.

La Ley 3 de 1991 orientó la política de Vivienda de Interés Social hacia la demanda. Esta Ley creó un sistema de actores tanto públicos como privados, que intervienen en la provisión de la vivienda de interés social en Colombia. También define y reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda, como un aporte estatal en dinero o especie otorgado por una sola vez al beneficiario sin compromiso de restitución. El INURBE fue inicialmente la entidad encargada de administrar los recursos para subsidios urbanos, hasta que en 2003 se eliminó, delegando en terceros parte de la administración del programa. A las Cajas de Compensación Familiar se les asignó la función de administrar la demanda (aplicaciones de hogares a SFV) y a FINDETER y luego a las curadurías se le otorgó la función de certificar la elegibilidad de los proyectos VIS. se conformó el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda (Decreto 555 de 2003) como la entidad otorgante del SFV urbano.

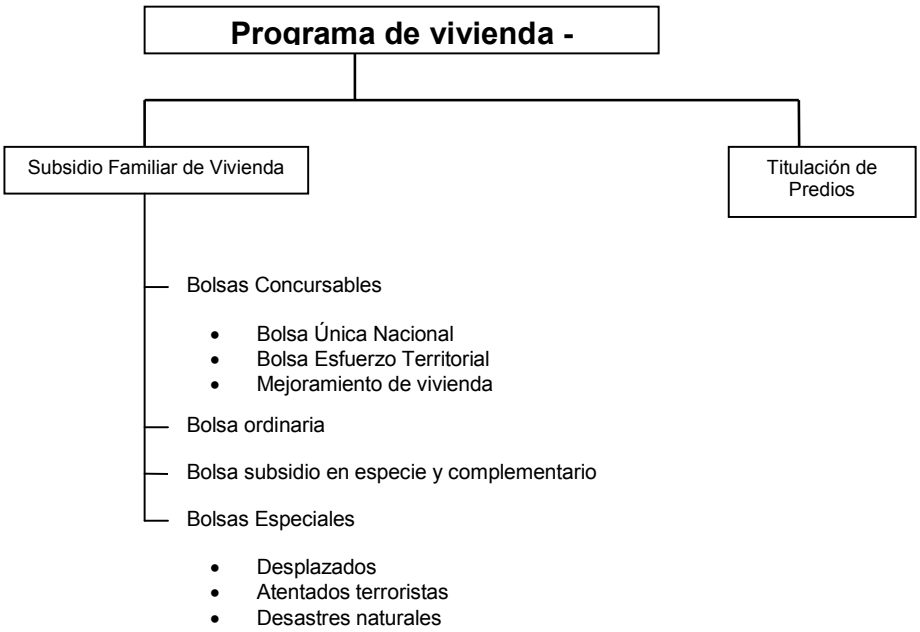
A su vez, como resultado de la reforma el MAVDT asumió varias de las funciones de los Ministerios de Desarrollo y de Ambiente, entre ellas las relacionadas con la reglamentación y ejecución de la política integral de vivienda, incluida la asignación de los subsidios familiares de vivienda, por intermedio del Fondo Nacional de Vivienda.

El Decreto 975 de 2004 reglamentó el SFV en áreas urbanas en temas específicos como los valores del subsidio de acuerdo con el valor de las soluciones habitacionales, la distribución regional de los recursos de acuerdo con las necesidades de los departamentos, las condiciones para los oferentes de vivienda, los requerimientos de ahorro previo (requerimiento del cual están exentos los beneficiarios registrados como desplazados), el proceso de postulación, calificación y asignación de los subsidios.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, el programa de SFV trata de incorporar mayores elementos de mercado, implementando dos modificaciones estructurales al programa: (i) definir un único valor de VIS eliminando los cuatro tipos de vivienda de interés social que definía la Ley 812 de 2003; y, (ii) asignar el valor de los subsidios en función inversa del nivel de ingreso de los hogares que aplican a SFV en las CCF, y en función inversa del puntaje SISBEN para los hogares vinculados laboralmente a la economía informal, y que aplican a subsidios del Fondo Nacional de Vivienda[22].

Diagrama 8.2

COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES DE FONVIVIENDA, 2007



Con el propósito de complementar el subsidio nacional con un subsidio aportado por el gobierno municipal o departamental, generalmente en obras de infraestructura, urbanismo, y otros, se establecen las Bolsas Concursables, en la cual solo pueden participar hogares informales con ingreso inferior a dos salarios mínimos. El subsidio del Fonvivienda y la entidad territorial puede cubrir una proporción alta del costo de la solución de vivienda,

[22] La diferenciación entre ingresos y puntajes SISBEN para los dos tipos de hogares, obedece fundamentalmente a la disponibilidad de información para verificar el nivel de ingreso de los hogares informales.

permitiendo atender a hogares con poco acceso al mercado de crédito para completar el financiamiento de sus viviendas. En este caso se realizan tres convocatorias diferentes: una denominada Bolsa Única Nacional, Bolsa de Esfuerzo Territorial, y Bolsa Única de Mejoramiento. En el siguiente cuadro se muestran los municipios que participan en cada bolsa y las modalidades de soluciones que se financian.

Cuadro 8.1

MODALIDADES DE BOLSAS CONCURSABLES

Tipo de bolsa	Municipios participantes	Modalidades de solución
Bolsa Única Nacional	Municipios de categoría especial, 1 y 2, Ley 617 de 2000 y/ó categorías 3,4,5,y,6*	Adquisición de Vivienda
Bolsa de Esfuerzo Territorial	Municipios de categorías 3,4,5, y 6 , Ley 617 de 2000	Adquisición de Vivienda y Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento
Bolsa Única Nacional de Mejoramiento	Municipios de categoría especial, 1 y 2, , Ley 617 de 2000	Mejoramiento

* Si presentan proyectos conformados por lo menos con 200 unidades habitacionales.
Fuente: MAVDT

8.1.2 Política de Ayuda a la Población Desplazada

En 1995 se expidió el documento CONPES 2804 el cual estableció los lineamientos de política para la atención de la población desplazada. El Decreto 2217 de 1996 introdujo luego, dentro del contexto jurídico, la necesidad de reglamentar la atención a la población en situación de desplazamiento, estableciendo un programa de adquisición de tierras para esta población. Estas normas sirvieron de base para la formulación de la ley 387 de 1997 en donde se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados. En ella se reconoce la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva integral y multidimensional.

Para cumplir con las tareas de atención dentro de un marco ampliado, se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, con un Consejo como órgano encargado de formular la política y manejar el presupuesto del Sistema. También se crearon los comités municipales, distritales y departamentales, y el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada .

El Decreto 2569 de 2000 reglamentó la Ley 387 de 1997, especialmente en las actividades que debía desarrollar la Red de Solidaridad Social, como entidad coordinadora del SNAIPD; reglamentó el Sistema de Registro Único de Población Desplazada y creó el Sistema de Información para la Atención a la Población Desplazada; definió los componentes del programa de estabilización económica incluyendo el acceso a la vivienda, a una dinámica económica productiva y el acceso a la tierra, en el ámbito rural.

El Decreto 2467 de 2005 creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, la cual asume las funciones y competencias de la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

En materia financiera, el documento Conpes 3400 de 2005 hizo un diagnóstico de la magnitud del problema de desplazamiento en el país y evaluó la utilización de los recursos, de acuerdo con los sectores de asistencia. Así mismo, el Documento Conpes 3436 de 2006 identificó como una acción requerida la destinación de un tercio de los recursos del programa de subsidios VIS urbana a la atención de la población desplazada.

8.1.3 La Política de Vivienda para Población Desplazada

El Decreto 951 de 2001 ligó las políticas de vivienda de interés social y las de apoyo a la población desplazada, por medio de la creación del Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada. Este subsidio busca promover el retorno o la reubicación de las familias víctimas de desplazamiento, por medio del otorgamiento de un subsidio de vivienda, ya sea para mejoramiento, arrendamiento o adquisición de vivienda.

El Decreto prioriza de manera diferente las distintas modalidades, dependiendo de si el subsidio se otorga para retorno o reubicación. En el caso del retorno, la prioridad es otorgar subsidios para mejoramiento de vivienda, mientras que en el caso de la reubicación, se priorizan los subsidios para arrendamiento de vivienda.

El SFV para población desplazada debe ser usado en soluciones habitacionales de menos de 50 SMLMV, tanto en áreas urbanas como rurales, con excepción de las ciudades de más de 500.000 habitantes, en las cuales se puede acceder a viviendas de hasta 70 SMLMV.

En cuanto al monto del subsidio, el Decreto establece que para construcción o compra de vivienda nueva o usada, al beneficiario se le otorgan hasta 25 SMLMV en las zonas urbanas y hasta 18 SMLMV en las zonas rurales. Para el mejoramiento de vivienda y adquisición de materiales de construcción, se pueden otorgar entre 10 y 15 SMLMV en zonas rurales y hasta 12,5 SMLMV en zonas urbanas. Por su parte, el subsidio de arrendamiento puede ascender hasta los 12,5 SMLMV.

Un elemento importante introducido por el Decreto 951 de 2001 es el de la territorialidad, para lo cual se tienen en cuenta los departamentos con mayor número de desplazados, así como los departamentos en los cuales el desplazamiento genera mayores problemas asociados con la pobreza.

De esta forma, el Decreto 951 de 2001 introdujo una fórmula de calificación para los hogares postulantes al subsidio, que considera las siguientes variables:

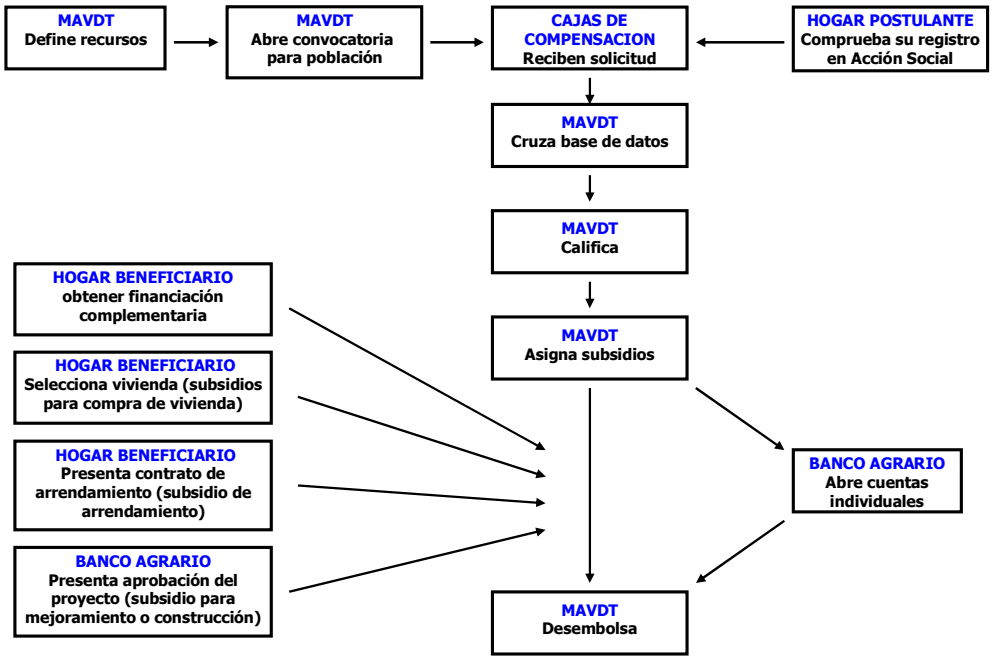
- Componente de la Política Habitacional y tipo de solución
- Número de Miembros del Hogar

- Vulnerabilidad Étnica
- Condición de mujer jefe de hogar
- Tiempo de desplazamiento
- Vinculación a un Plan de Acción Zonal
- Una constante

El Diagrama 8.3 resume los pasos que intervienen en el proceso de asignación de un SFV urbano para población desplazada. Es importante resaltar que las postulaciones pueden ser individuales o colectivas y que es necesario presentar la documentación de la vivienda o la aprobación del proyecto de mejoramiento o construcción en sitio propio para poder recibir el desembolso efectivo del subsidio.

Diagrama 8.3

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE SUBSIDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL URBANO PARA POBLACIÓN DESPLAZADA



En el caso del SFV rural, el Banco Agrario tiene las mismas responsabilidades que Fonvivienda en lo referente a los subsidios de vivienda para población desplazada en áreas rurales y sigue los lineamientos del Decreto 2675 de 2005. Los recursos para el otorgamiento de dichos subsidios provienen de la Bolsa de Recursos de Política Sectorial Rural, según los Decretos 973 y 4427 de 2005. Esta Bolsa también provee recursos para otros programas sectoriales como las Cadenas Productivas y el Manejo Ambiental, entre

otros, por lo cual los recursos serán priorizados, de acuerdo con la demanda de recursos de cada programa y las prioridades del Gobierno Nacional.

Según el Decreto 2675 de 2005, las familias podrán acceder a un subsidio de entre 12 y 15 SMLMV para mejoramiento de vivienda y de entre 15 y 18 SMLMV para la construcción en sitio propio y adquisición de vivienda. Los proyectos a los cuales se podrán postular las familias deben comprender entre 5 y 100 soluciones de vivienda. Los oferentes deben ser los municipios, distritos, departamentos o autoridades indígenas o de comunidades afrocolombianas que cumplan funciones de provisión de vivienda.

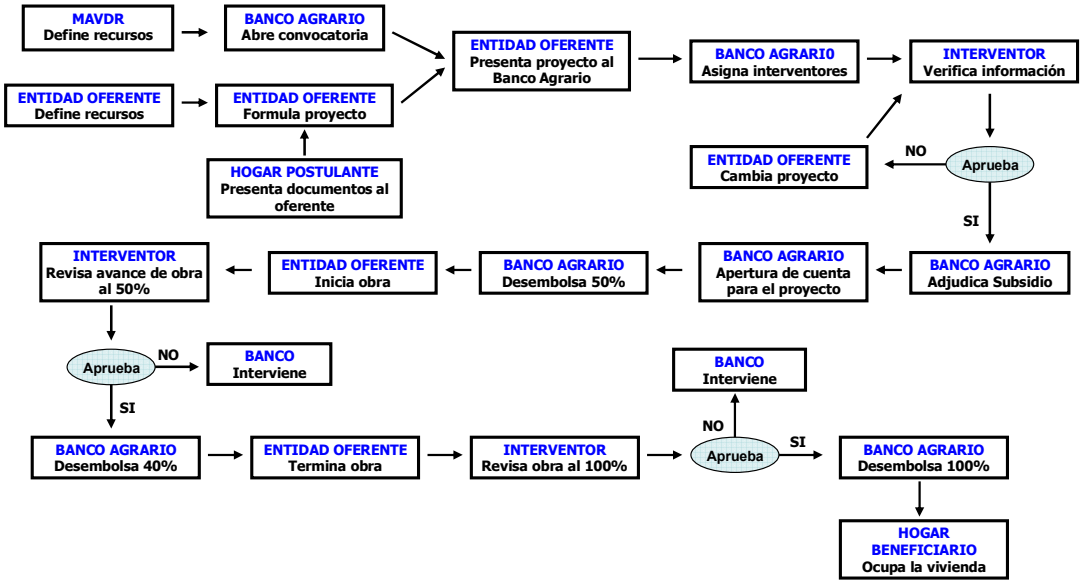
Los proyectos postulantes al SFV rural son calificados de acuerdo con unos criterios relacionados con las características tanto del hogar, como del proyecto VIS y del municipio sede. Estas características son:

- Condiciones financieras
- Valor del subsidio solicitado
- Número de miembros del hogar
- Hogar uniparental
- Presencia de población dependiente
- Necesidades Básicas Insatisfechas
- NBI Municipal Rural:
- Retorno o reubicación Vs tipo de solución

El Diagrama 8.4 resume los pasos a seguir en el proceso de asignación de un SFV rural. Se debe resaltar el hecho de que la demanda esté organizada a través de proyectos de VIS presentados por los municipios, distritos o departamentos. Esto liga la oferta con la demanda y genera postulaciones colectivas. Sin embargo es preocupante el hecho de que tanto la selección como el desembolso, sean responsabilidad del Banco Agrario.

Diagrama 8.4

PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE SUBSIDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL RURAL PARA POBLACIÓN DESPLAZADA



Para los proyectos aprobados, los desembolsos se hacen de manera gradual, de acuerdo con el avance del proyecto. La obra se inicia con un primer desembolso del 50% del valor total del subsidio y se van haciendo revisiones periódicas antes del segundo y tercer desembolsos (40% y 10% respectivamente).

A pesar de que la normatividad reconoce el problema de atención a la población desplazada como prioritario y de la puesta en marcha de programas específicos para materializar esta atención, los esfuerzos no han sido suficientes para cumplir con los objetivos y las cortes han tenido que resolver diversas solicitudes de conceptos, tutelas y demandas de exequibilidad, con los siguientes resultados

- La Tutela T-025 de 2004 evidencia la incapacidad del programa de atención a la población desplazada para responder de manera efectiva ante la magnitud del problema, en cuestiones como ayuda de emergencia y otorgamiento de SFV.

- El Auto 207 de 2007, en el cual se convoca a una reunión de información técnica para evaluar las medidas adoptadas tras la Tutela T-025, se expresa desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

- El Auto 208 de 2007 convoca a una reunión similar, pero desde la perspectiva de los pueblos afrocolombianos. En ambos se acusa una falta de especificidad en la atención de las necesidades particulares de estos grupos de familias desplazadas.

- El Auto 337 de 2006 resalta la ausencia de sistema de indicadores de seguimiento de los programas de atención a la población desplazada. Se acusa una falta de plazos para el cumplimiento de los objetivos, así como una falta de claridad en los recursos necesarios para su cumplimiento, especialmente en cuanto al recurso humano.

Como respuesta a este al Auto 337 de 2006, Acción Social envió los indicadores de seguimiento a las políticas de atención a la población desplazada. Los indicadores provistos por Acción Social pueden agruparse como:

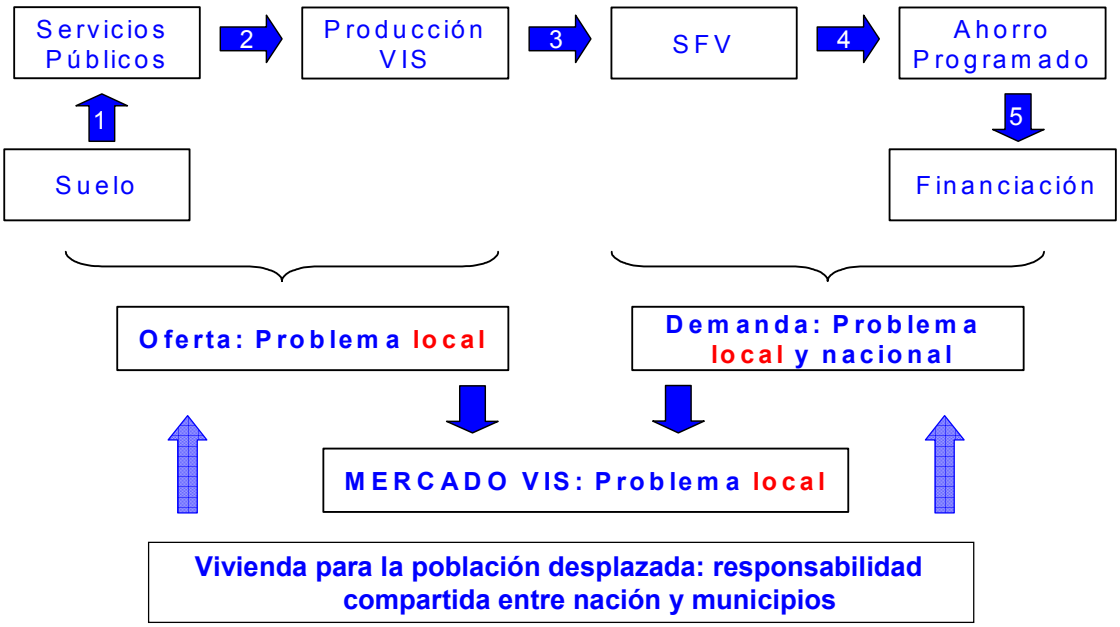
- indicadores de coordinación (nacional, regional o sectorial),
- indicadores por fase de atención (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica),
- indicadores por derechos (vida, dignidad e integridad, educación, participación efectiva, protección contra la discriminación, salud, subsistencia, vivienda, apoyo al autosostenimiento y retorno y restablecimiento) o
- indicadores según tipo (eficacia de la atención y esfuerzo de las entidades).

8.2 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN SECUNDARIA

Una primera aproximación al mercado VIS en el país se observa en el Diagrama 8.5, en el cual se presentan los diferentes eslabones que hacen parte de la cadena de producción y venta de VIS. En primera instancia, se tienen los eslabones relacionados con la oferta de VIS, los cuales dependen en gran proporción de las políticas y regulaciones que definan las autoridades locales en sus Planes de Ordenamiento Territorial – POT. Cada POT debe crear los incentivos y brindar la claridad normativa suficiente que permita generar suelo urbanizable, con la debida provisión de servicios públicos, para que los promotores inmobiliarios (constructores privados y organizaciones populares de vivienda, entre otros) logren producir viviendas a precios inferiores a 135 SMLM, y con especial énfasis VIS con precios inferiores a 70 SMLM.

Diagrama 8.5

EL MERCADO DE VIS EN COLOMBIA



Por otra parte, los tres principales componentes por el lado de demanda en la cadena de producción y venta de VIS, son el Subsidio Familiar de Vivienda - SFV, el Ahorro Programado o voluntario para el caso de la población desplazada y los mecanismos de financiación adicional. Dichos elementos al combinarse de manera eficiente, permiten que las familias accedan a las soluciones de vivienda.

En cuanto al SFV, y como se documentó en la sección anterior, existen tres tipos de entidades encargadas de otorgarlos: el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Agrario, que atiende a hogares vinculados a la economía informal, y las Cajas de Compensación Familiar que atiende fundamentalmente a trabajadores del sector formal de la economía. Aunque de naturaleza diferente, dichas entidades comparten la misma política de vivienda y aplican, en general, los mismos lineamientos normativos.

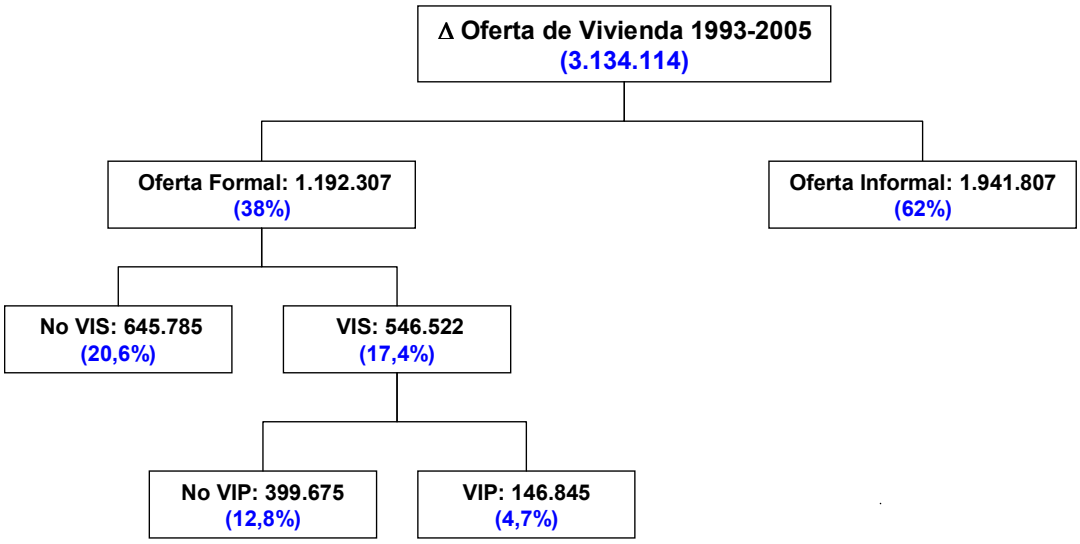
Bajo el anterior contexto, debe considerarse que una de las principales restricciones que enfrenta la política de vivienda dirigida a la población desplazada, es el exceso de demanda que se observa en el mercado VIS en Colombia.

En efecto, como se observa en el Diagrama 8.6 y Cuadro 8.2 durante el período intercensal 1993 – 2005 se construyeron en Colombia algo más 3.1 millones de unidades de vivienda. Dicha oferta, se caracterizó por ser insuficiente en comparación con el crecimiento anual de hogares (300.000 hogares-año contra 260.000 unidades de viviendas-año) así como por un

alto nivel de oferta informal como solución a la presión que ejerce la demanda y que a su vez se manifiesta en este desequilibrio (62%).

Diagrama 8.6

OFERTA DE VIVIENDA 1993-2005



A su vez, en el Diagrama 8.6 se muestra la composición del crecimiento del stock de vivienda en Colombia, evidenciando la mayor participación de la oferta de origen informal, así como la relativa participación homogénea que se observa en la oferta formal, entre vivienda de interés social - VIS y aquella diferente de VIS.

El Cuadro 8.2 muestra para el período intercensal un crecimiento en la formación anual de hogares (3,42% año), que supera el crecimiento del stock de vivienda, formal e informal (3,16% anual).

Cuadro 8.2

VARIABLES DEMOGRÁFICAS Y OFERTA DE VIVIENDA 1993-2005

TOTAL NACIONAL	Censo 1993	Censo 2005	Δ periodo intercensal	Δ promedio anual	Tasa Variación Anual Promedio
Número de Hogares	7.293.808	10.924.541	3.630.733	302.561	3,42%
Stock de Vivienda	6.936.428	10.070.542	3.134.114	261.176	3,16%
Vivienda de Interés Social			546.522	45.544	

Fuente: Dane, Censo 1993 y Censo 2005, Censo Edificaciones, cálculos Economía Urbana Ltda.

Por su parte, el crecimiento de la VIS formal supera las 45.000 unidades anuales, cifra que, como se analizará en detalle adelante, resulta muy inferior a los requerimientos mínimos tanto de la política VIS dirigida a hogares de bajos ingresos como de la política VIS dirigida a la población desplazada.

El Cuadro 8.3 relaciona los SFV asignados para adquisición de vivienda en el periodo 2003-2007, contra la oferta total de VIS nueva para el mismo periodo[23]. Como se observa en dicho cuadro, el mercado de SFV presenta un exceso de demanda que se estima para el período de estudio en 16%.

Cuadro 8.3

SFV URBANO VS. OFERTA TOTAL DE VIS

	Fonvivienda SFV vivienda nueva	CCF	Total SFV Urbano	Oferta total VIS 2003 - 2007	SFV / Oferta VIS
2003	15.949	24.840	40.789	45.311	0,90
2004	28.889	32.696	61.585	48.160	1,28
2005	26.484	39.427	65.911	54.186	1,22
2006	33.103	48.796	81.899	61.241	1,34
2007	25.255	46.294	71.549	69.303	1,03
Total 2003-2007	129.680	192.053	321.733	278.201	1,16

Fuente: MAVDT (2006), DANE, Censo de Edificaciones (2008). Cálculos: Economía Urbana

Si se tiene en cuenta que las unidades iniciadas de VIS con precios inferiores a 70 SMLM (VIP) representan aproximadamente el 50% del total de unidades iniciadas de VIS, la oferta asequible para población desplazada sería aún más limitada. A esto se debe sumar la competencia que existe entre población desplazada y hogares de bajos ingresos por las viviendas en este segmento.

8.2.1 Definición de indicadores

Se tendrán en cuenta tres tipos de indicadores en el análisis de la política VIS para desplazados: indicadores de cobertura, focalización y eficiencia. Los indicadores de cobertura evalúan si los recursos y esfuerzos son suficientes y si están cubriendo a la población de manera eficaz. Los indicadores de focalización evalúan si los recursos y esfuerzos están siendo dirigidos a la población que merece atención prioritaria. Finalmente, los indicadores de eficiencia evalúan si la política de vivienda para población desplazada está siendo ejecutada de manera eficiente, en comparación con la política VIS general.

[23] La oferta total se calculó en función del censo de edificaciones del DANE, para 7 áreas metropolitanas, las licencias de construcción de vivienda, para 77 municipios, y se extrapoló para el resto del país utilizando un multiplicador de 1.15.

Cuadro 8.4

INDICADORES RELACIONADOS CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA (1 DE 2)

Normatividad	Indicador: Componente cuantitativo	Descripción	Componente Cualitativo
INDICADORES DE COBERTURA			
Ley 3 de 1991, Decreto 951 de 2001, Sentencia T-025 de 2004	Demanda potencial de VIS desplazados/Dem. Pot. VIS tot	Dimensionamiento de la demanda de VIS para desplazados dentro del sector de VIS	Percepciones de funcionarios del MAVDT, Minagricultura, Acción Social, Constructores y líderes de OPDs sobre la problemática de la oferta de VIS para población desplazada
Conpes 3400 de 2005, Conpes 3436 de 2007, Sentencia T-025 de 2004	Demanda subsidiable / total postulados	Evaluación de la suficiencia de los recursos frente a la demanda real por subsidios	Cifras y percepciones provistas por MAVDT, Minagricultura, Acción Social y líderes de OPDs
Conpes 3400 de 2005, Conpes 3436 de 2007, Sentencia T-025 de 2004	Demanda efectiva / demanda subsidiable	Evaluación de la asignación efectiva de los subsidios que pueden ser asignados	Cifras y percepciones provistas por MAVDT, Minagricultura, Acción Social y líderes de OPDs
Conpes 3400 de 2005, Conpes 3436 de 2007, Sentencia T-025 de 2004	Demanda ejecutada / demanda efectiva	Evaluación de la ejecución efectiva de los subsidios han sido asignados	Cifras y percepciones provistas por MAVDT, Minagricultura, Acción Social y líderes de OPDs, sobre la problemática del desembolso de los recursos en el Banco Agrario
Conpes 3400 de 2005, Conpes 3436 de 2007, Sentencia T-025 de 2004	Demanda efectiva / demanda potencial PD	Evaluación de la cobertura efectiva de la política de vivienda para población desplazada	Cifras y percepciones provistas por MAVDT, Minagricultura, Acción Social y líderes de OPDs
INDICADORES DE FOCALIZACIÓN			
Ley 387 de 1997, Decreto 951 de 2001, Decreto 973 de 2005,	Hogares desp. Por deptos. receptores / asignación de subsidios por departamentos	Evaluación de la asistencia en vivienda en términos geográficos, de acuerdo a la incidencia del problema de desplazamiento en los departamentos receptores	
Ley 387 de 1997, Decreto 250 de 2005Decreto 973 de 2005, Decreto 4427 de 2005, Autos 207 y 208 de 2007	Post. Ef. Para hog. Con cond. Especiales / tot. Postulaciones efectivas	Medición del grado en el cual estas condiciones discriminan positivamente al interior del proceso de calificación	
Ley 387 de 1997, Decreto 250 de 2005Decreto 973 de 2005, Decreto 4427 de 2005, Autos 207 y 208 de 2007	Post. Ef. Para hog. Con cond. Especiales / tot. Hog. Cond. Esp	Medición del grado de atención en vivienda que han tenido los hogares con condiciones especiales	
Decreto 4427 de 2005	Comp. Hog. Desp. SISBEN con sub. Ef. / tot. Post. Efectivas	Medición de la focalización de recursos en términos de ingreso de los hogares desplazados	
Decreto 951 de 2001	Comp. Hog desp. Por no. m. hogar con sub. Efe. / tot. Post. efectivas	Medición de la focalización de recursos en términos de número de miembros del hogar de los hogares desplazados	Percepciones de Acción Social, Minagricultura y líderes de OPDs, acerca de la inconveniencia de las soluciones de VIS actuales, para el caso de familias numerosas

INDICADORES RELACIONADOS CON LA POLÍTICA DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA (2 DE 2)

Ley 3 de 1991, Decreto 951 de 2001, Decreto 975 de 2004	Val. Sub. Desp. / Val. Tot. SFV	Determinación del peso relativo de la política de vivienda para desplazados en el programa de SFV	
Decreto 4429 de 2005	Val bolsas desp. / Val. Tot. bolsas	Determinación de la eficiencia en la asignación de recursos en las diferentes bolsas, dado el peso relativo de la política de vivienda para desplazados	
Decreto 555 de 2003, Sentencia T-025 de 2004	Estado postulaciones / Tot. postulaciones	Medición de la efectividad en la asignación del SFV para población desplazada	Se han denunciado irregularidades en los criterios de rechazo de la postulación, por parte de líderes de las OPDs
Decreto 555 de 2003	Tipo de conv / tot. Post. Efe.	Determinación de la eficiencia del proceso de asignación, el cual se ve afectado por la interposición de acciones de tutela. Identificación de las convocatorias más efectivas	Percepciones del MAVDT sobre el recurso de la tutela como mecanismo de aceleración del proceso
Decreto 555 de 2003, Decreto 951 de 2001	Modalidad sub / tot. Post. Ef	Identificación de las soluciones preferidas por las familias	Identificación de irregularidades en la modalidad de postulación, según algunos líderes de OPDs
Decreto 973 de 2005, Decreto 4427 de 2005, Sentencia T-025 de 2004	Tipo Bolsa / Tot. Sub. Asig.	Evaluación de la asignación según el tipo de bolsa, puesto que la Bolsa para desplazados parece insuficiente para cumplir con lo dispuesto en la Sentencia T-025	
Decreto 951 de 2001	Análisis de la fórmula de calificación para SFV urbano para población desplazada	Evaluación de los componentes de la fórmula en términos de incentivos. Verificación de su correcta aplicación	
ANÁLISIS DE LA OFERTA DE VIS EN COLOMBIA			
Ley 3 de 1991	Oferta VIS/Oferta Total Vivienda	Dimensionamiento de la VIS dentro del sector vivienda. Comparación con la demanda	Percepciones de funcionarios del MAVDT, Minagricultura, Acción Social, Constructores y líderes de organizaciones de población desplazada (OPDs) sobre la problemática de la oferta de VIS en Colombia

8.2.2 Indicadores de cobertura

Demanda potencial VIS desplazados sobre demanda potencial VIS total

La demanda potencial se calcula con las cifras de hogares en situación de desplazamiento que no han solucionado su problema de vivienda, así como con cifras similares para la población total del país.

Para el primer componente del indicador se debe tener en consideración la siguiente información: para el 2007 se tenían 526.725[24] familias en situación de desplazamiento; para dicho año se habían adjudicado (vigencias 2002 a 2007) 11.174 subsidios rurales y 37.814 subsidios urbanos, para un total de 48.988 familias desplazadas con asignaciones efectivas de SFV en el país. Lo anterior arroja como resultado 477.737 familias desplazadas como potenciales demandantes de VIS (Cuadro 8.5).

Para el segundo componente, la demanda potencial objeto de la política de vivienda social (VIS) está conformada en lo fundamental, por hogares arrendatarios cuyos ingresos son inferiores a 4 SMLVM. De acuerdo con estimaciones a partir de la Encuesta Continua de hogares (DANE), la demanda potencial de SFV para adquisición de VIS asciende a 2.277.144 hogares (demanda stock de SFV).

Cuadro 8.5

DEMANDA POTENCIAL VIS PD VS. DEMANDA POTENCIAL TOTAL VIS

	Hogares
Demanda Potencial VIS PD	477.737
Demanda Potencial VIS Total	2.277.144
Participación	**21,0%**

Fuente: Dane, RUPD Acción Social, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

En el documento Conpes 3436 de 2006 se dispone la asignación de un tercio de los recursos de SFV urbano a la atención de la población desplazada. Dentro de la coyuntura actual, este dictamen puede ser útil para que se evacuen los SFV por ejecutar. Sin embargo, este indicador evidencia que esa proporción de 33% de los recursos para población desplazada es elevada con relación a la demanda potencial de VIS de esta población (21,0%).

Asignación Presupuestal versus Ejecución Física del SFV

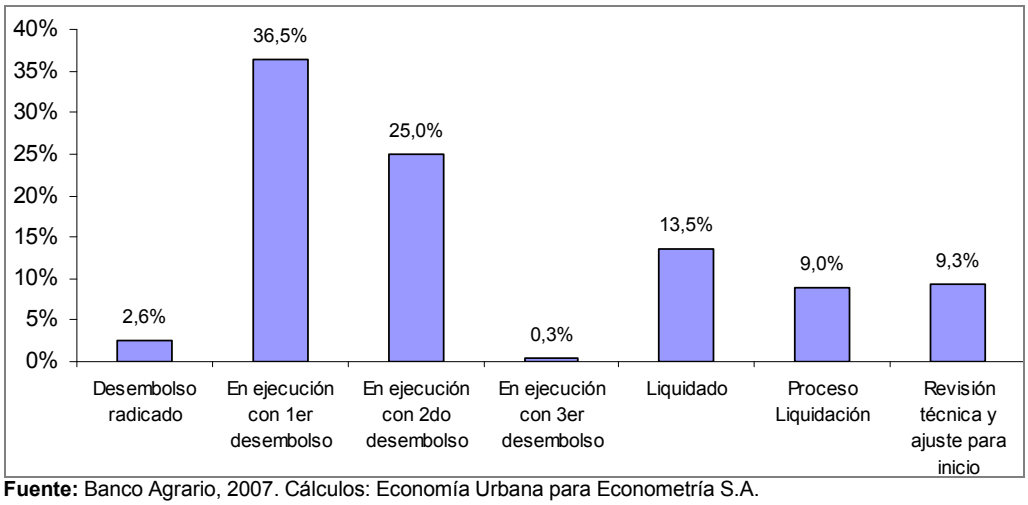
Comparar la asignación de SFV versus la Ejecución física de los SFV, permita identificar el grado de eficiencia de la política en términos de soluciones habitacionales reales para la población objetivo.

Con corte julio de 2007, en la Gráfica 8.1 se presenta el estado del proyecto beneficiado con subsidio rural, con el fin de identificar cuántos proyectos han recibido desembolsos por parte del Banco Agrario. De los 11.174 subsidios asignados, 9.420 han recibido un desembolso (aquellos que están en ejecución con el primer, segundo o tercer desembolso o los proyectos liquidados o en proceso de liquidación), lo que equivale al 84,3% de los subsidios asignados.

[24] Registro Único de Población Desplazada, www.accionsocial.gov.co/Estadisticas, última entrada febrero 2008

Gráfica 8.1

ESTADO DE LOS PROYECTOS DE VIS RURAL DE ACUERDO A LOS DESEMBOLSOS REALIZADOS



Fuente: Banco Agrario, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

En materia de subsidio urbano, de los 37.814 subsidios asignados 21.136 son subsidios ejecutados en términos presupuestales y en términos físicos (55,9% de los SFV asignados). Sin embargo, de los SFV ejecutados el 45,95% de las soluciones han sido para mejoramiento, arrendamiento o construcción en sitio propio, y tan solo el 54,05% para adquisición de vivienda. Esta proporción es muy baja para adquisición de vivienda, ya que como se verá posteriormente, la modalidad de adquisición de vivienda representa el 74,6% de los SFV asignados.

Cuadro 8.6

SFV ASIGNADOS VS. SFV DESEMBOLSADOS POR VIGENCIAS 2002-2007

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		Total	
	# Subsidios	$ Subsidios	# Subsidios	$ Subsidios	# Subsidios	$ Subsidios	# Subsidios	$ Subsidios	# Subsidios	$ Subsidios	# Subsidios	$ Subsidios	# Subsidios	$ Subsidios
SFV - PD														
SFV PD Rural asignados	297	1.430.939.894	1.146	4.462.205.093	1.753	8.579.353.484	4.039	22.065.129.152	2.751	17.094.398.627	1.188	7.976.049.281	11.174	61.608.075.530
SFV PD Rural desembolsados	297	1.430.939.894	1.080	4.204.341.603	1.649	8.072.443.269	3.662	20.007.367.999	2.584	16.058.783.100	220	1.476.440.018	9.295	51.250.315.882
% Ejecución SFV PD Rural	**100,0%**		**94,2%**		**94,1%**		**90,7%**		**93,9%**		**18,5%**		**83,2%**	
SFV Urbano PD asignados					14.598	95.083.616.440	5.169	39.934.566.964	6.119	58.360.211.636	11.928	123.086.386.241	37.814	316.464.781.281
SFV Urbano PD desembolsados					11.389	74.181.895.303	3.452	26.669.399.334	5.371	51.226.131.181	924	9.534.860.906	21.136	161.612.286.725
% Ejecución SFV PD Urbano					**78,0%**		**66,8%**		**87,8%**		**7,7%**		**55,9%**	
Total SFV PD Asignados	297	1.430.939.894	1.146	4.462.205.093	16.351	103.662.969.924	9.208	61.999.696.116	8.870	75.454.610.263	2.112	131.062.435.522	48.988	378.072.856.811
Total SFV PD Desembolsados	297	1.430.939.894	1.080	4.204.341.603	13.038	82.254.338.572	7.114	46.676.767.334	7.955	67.284.914.281	1.144	11.011.300.924	30.431	212.862.602.607
% Desembolsos/Asignación (Total)	**100,0%**		**94,2%**		**79,7%**		**77,3%**		**89,7%**		**54,2%**		**62,1%**	

Fuente: Fonvivienda, Banco Agrario, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

El Cuadro 8.6 resume las asignaciones y desembolsos, tanto de los SFV rurales como urbanos para las vigencias 2002-2007. Para los dos casos se evidencia una gran proporción de SFV por ejecutar concentrados en la última vigencia, es decir, en el 2007. Resulta de especial preocupación la baja ejecución física observada en los SFV-urbanos asignados durante el 2005.

Demanda efectiva versus demanda potencial PD

Este indicador mide la cobertura efectiva del programa de SFV para población desplazada, teniendo en cuenta el total de hogares que eventualmente podrían ser beneficiarios.

De acuerdo con información de Acción Social, en 2007 se tenían en el país 526.725 hogares registrados como desplazados. De estos, a 48.988 les ha sido asignado un SFV, lo que equivale a 9,3% del total.

Cuadro 8.7

DEMANDA EFECTIVA VS. DEMANDA POTENCIAL

2002-2007	# Subsidios
Demanda Efectiva	48.988
Demanda Potencial	526.725
Indicador	**9,3%**

Fuente: Fonvivienda, Banco Agrario, RUPD Acción Social, 2007. Cálculos: Economía Urbana

Sobre el particular, es importante tener en consideración la magnitud de las cifras necesarias para otorgarle un subsidio a la totalidad de los hogares desplazados. Aplicando el valor promedio de SFV, se estima que sería necesario que la población desplazada tuviese un presupuesto para vivienda de más de 4 billones de pesos. Sin embargo, este no parece ser el problema más urgente, ya que aunque estos recursos se tuviesen, el problema de oferta de VIS no permitiría que la política tuviese éxito. Es por esto que el enfoque en la búsqueda de soluciones debe centrarse más en la disponibilidad de oferta que en la demanda, especialmente en la disponibilidad de tierra con servicios para VIS urbana.

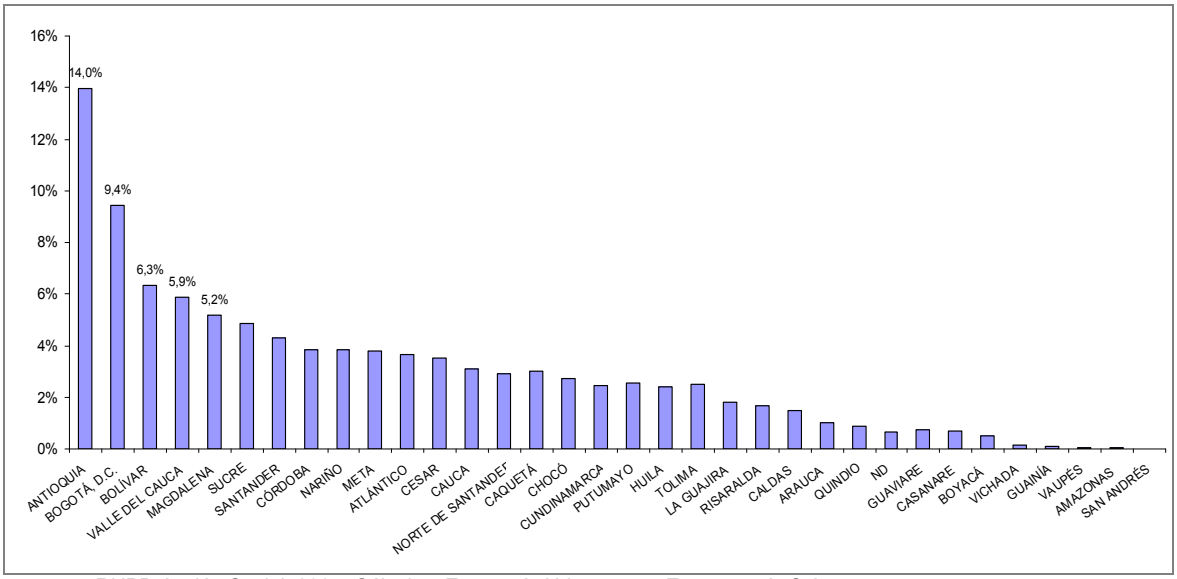
8.2.3 Indicadores de focalización

Hogares desplazados por departamentos receptores / oferta departamental de subsidios

Según el Decreto 951 de 2001, la distribución departamental de los recursos se hace en una etapa posterior a la asignación de subsidios, con el fin de distribuir los recursos de acuerdo con la demanda departamental. Esta distribución prioriza los departamentos con mayor número de desplazados registrados, aquellos en dónde el desplazamiento tenga mayor impacto en el NBI departamental y aquellos en donde haya mayor número de postulaciones para retorno.

Gráfica 8.2

HOGARES DESPLAZADOS POR DEPARTAMENTO DE DECLARACIÓN

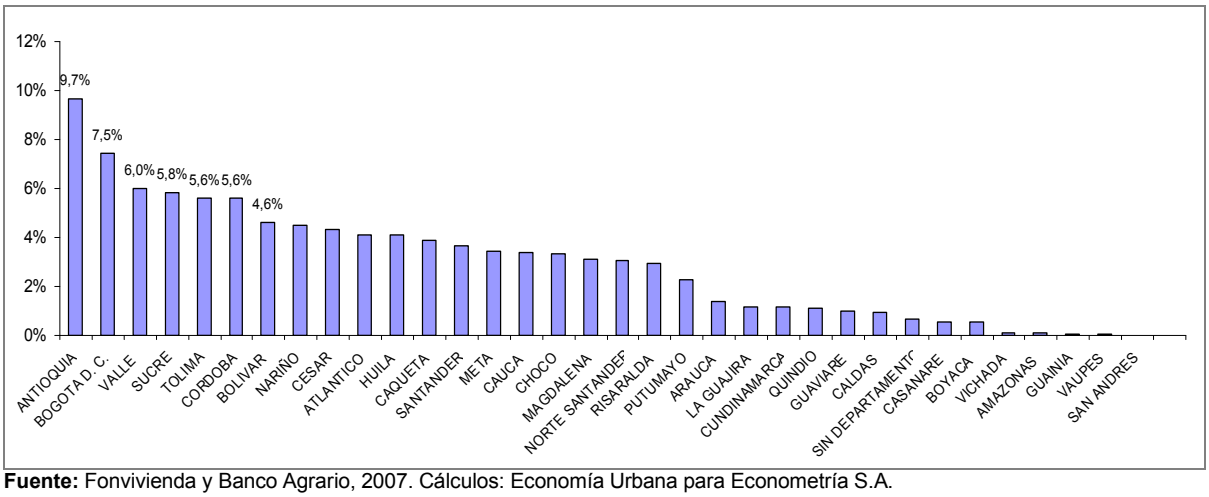


Fuente: RUPD Acción Social, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

La Gráfica 8.2 muestra la distribución de los hogares desplazados por departamento de declaración. Antioquia es el departamento con mayor número de desplazados registrados (14%), seguido de Bogotá con 9,4% y Bolívar con 6,3%.

Gráfica 8.3

SFV PARA POBLACIÓN DESPLAZADA ASIGNADOS POR DEPARTAMENTO



Fuente: Fonvivienda y Banco Agrario, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

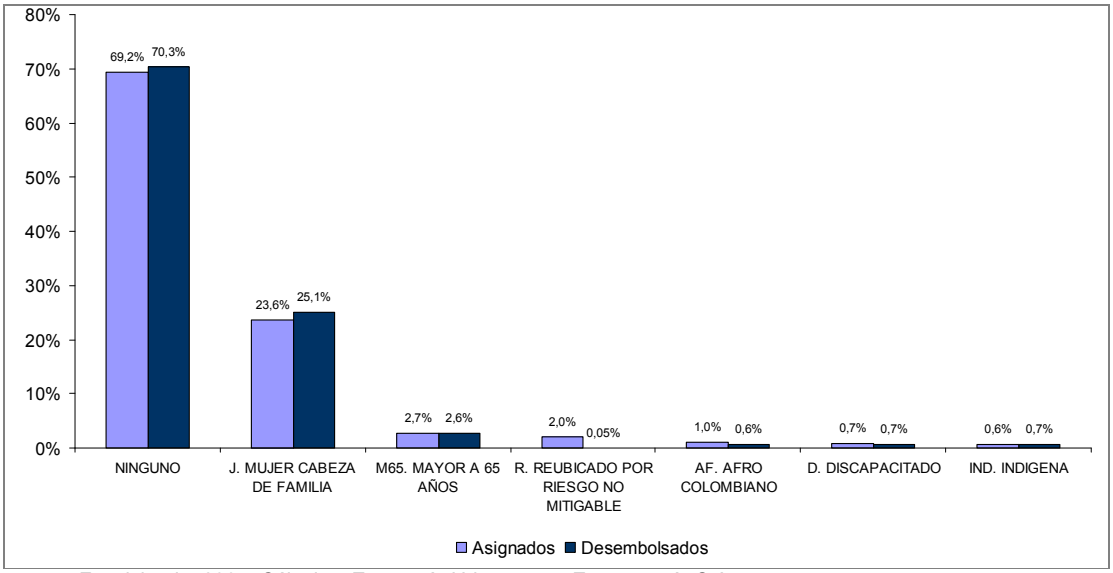
La Gráfica 8.3 muestra que Antioquia es el departamento que más subsidios recibe (9,7%), seguido de Bogotá (7,5%) y Valle (6%), conservando una proporción acorde con la incidencia del problema del desplazamiento en estos departamentos. Sin embargo, esto no

ocurre en el caso del departamento de Bolívar, el cual ocupa el séptimo puesto en asignación de subsidios, pero es el tercero en acogida de familias desplazadas.

Postulaciones efectivas para hogares con condiciones especiales / total postulaciones efectivas

Gráfica 8.4

SFV URBANOS ASIGNADOS Y DESEMBOLSADOS POR HOGARES CON CONDICIONES ESPECIALES



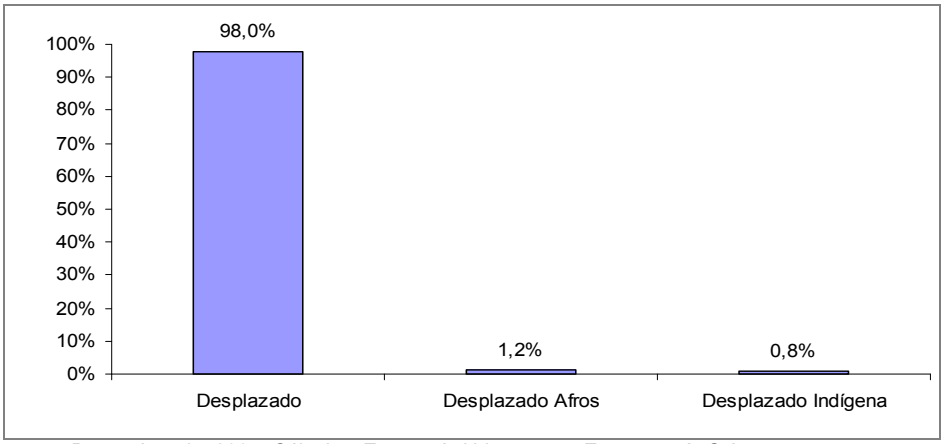
Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

La Gráfica 8.4 muestra que de los 38.395 subsidios que figuran como asignados en la base de datos de Fonvivienda, más del 70% de los SFV urbanos para población desplazada son asignados a familias sin ninguna condición especial. Dentro de las familias con condiciones especiales, las que más reciben subsidios son aquellas con jefatura femenina (23%). Las comunidades indígenas y afrocolombianas representan un porcentaje marginal dentro de las asignaciones urbanas (0,58% y 0,78% respectivamente).

En la misma línea, los desembolsos guardan proporción con las asignaciones y no favorecen a ningún grupo en especial. Algunas diferencias leves se presentan entre los postulados por riesgo no mitigable, los cuales tienen una menor tasa de desembolsos (0,05%) que otros grupos, como el de las de las mujeres cabeza de hogar que tiene una tasa de desembolso superior a la de asignación (25,1% vs. 23,6%).

Gráfica 8.5

SFV ASIGNADOS POR HOGARES CON CONDICIONES ESPECIALES (RURAL)



Fuente: Banco Agrario, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

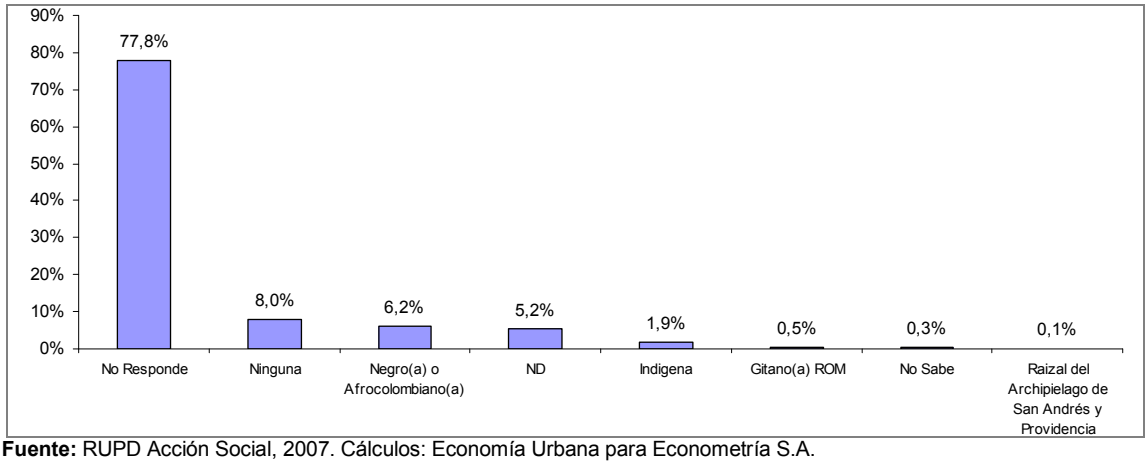
Dentro de los grupos especiales identificables en la información rural, sólo se encuentran desplazados afrocolombianos y desplazados indígenas, los cuales representan una muy pequeña proporción de los beneficiarios de SFV rural (Gráfica 8.5). Las mujeres cabeza de hogar no se encuentran dentro del grupo de población especial en la información suministrada por el Banco Agrario. Sin embargo, las mujeres postulantes a SFV rural representan el 47,1% del total de hogares beneficiarios.

Postulaciones efectivas para hogares con condiciones especiales / total hogares con condiciones especiales

La Gráfica 8.6 muestra la distribución de los hogares desplazados por minoría étnica, distribución que debe servir de parámetro para la asignación de SFV de manera focalizada.

Gráfica 8.6

HOGARES DESPLAZADOS POR MINORÍA ÉTNICA



Fuente: RUPD Acción Social, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

Al comparar esta distribución con los datos del indicador anterior, se puede observar que en el caso de las comunidades afrocolombianas o indígenas, ambas están recibiendo una menor proporción de SFV de lo que corresponde su participación en las postulaciones. En el caso de las comunidades afrocolombianas, la diferencia es significativa, ya que solo se les asigna el 0,78% y 1,2% de los subsidios urbanos y rurales, respectivamente, mientras que su proporción en postulación asciende a más del 6%. Los indígenas están en similares condiciones, ya que su participación en la postulación es de 1,9% de los SFV pero son beneficiarios de 0,58% y 0,8% de subsidios urbanos y rurales, respectivamente.

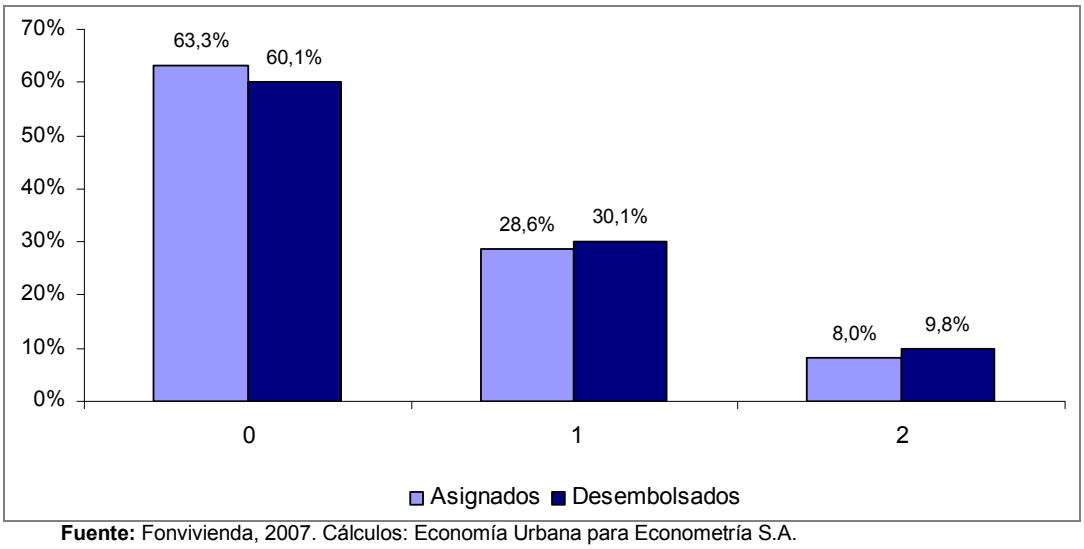
Por otra parte, según datos del RUPD de Acción Social, el 45,5% de los hogares tiene mujeres cabeza del hogar, lo cual implicaría que están recibiendo una proporción menor de subsidios urbanos de lo que corresponde su participación, ya que solo reciben el 23%. En el caso de rural, las mujeres cabeza de hogar estarían siendo beneficiadas en una proporción acorde con la cantidad de hogares con jefatura femenina que se presentan dentro de la población desplazada (47,1% vs. 45,5%).

Composición de los hogares desplazados por nivel SISBEN con subsidio efectivo / total postulaciones efectivas

La información acerca del nivel SISBEN de las familias desplazadas no se encuentra dentro de las estadísticas consultadas del RUPD de Acción Social. Por esta razón es difícil concluir acerca de la apropiada focalización de recursos, de acuerdo con este indicador. Así mismo, los beneficiarios de SFV rural tampoco están discriminados por nivel de SISBEN, por lo cual el único panorama que se puede analizar es el urbano.

Gráfica 8.7

SFV URBANOS ASIGNADOS Y DESEMBOLSADOS POR NIVEL SISBEN



Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

La Gráfica 8.7 evidencia que la mayoría de hogares desplazados beneficiados con SFV urbano no está "sisbenizado", hecho que cuestiona la validez de la variable "nivel SISBEN" en la fórmula de calificación. De hecho, algunos líderes desplazados en sus peticiones, le recuerdan a las instituciones encargadas de prestar servicios a esta población, que no se requiere vinculación al SISBEN para acceder a los programas. Pero desde otra perspectiva, esta variable podría incentivar a las familias a registrarse en el SISBEN para tener mayor opción de acceder al SFV, derivando en mejoras en materia de información y focalización de familias desplazadas.

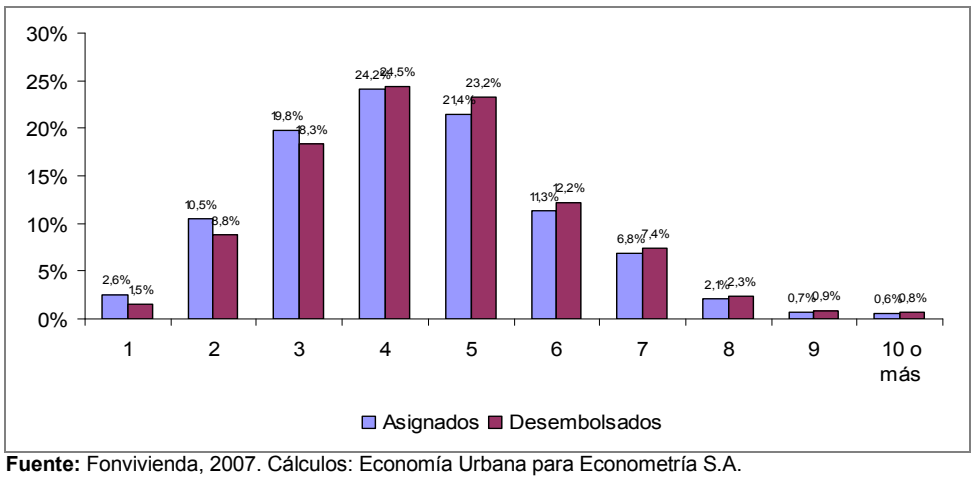
Así mismo, la Gráfica 8.7 refleja un desequilibrio en contra de los hogares sin nivel SISBEN, ya que tienen una tasa de desembolsos menor que proporcional a la tasa de asignación.

Composición hogares desplazados por número de miembros del hogar / total postulaciones efectivas

La Gráfica 8.8 muestra la distribución de los SFV urbanos asignados y aquellos desembolsados para población desplazada, por número de miembros del hogar. La mayoría de subsidios benefician a familias de 4 integrantes (23,6%), seguidas por las familias de 5 (20,9%) y 3 miembros (20%). De estas asignaciones, los efectivamente desembolsados también se concentran en las familias de 4 integrantes pero se observan mayores desembolsos entre las familias con mayor número de integrantes. Esto puede indicar que las familias numerosas procuran cumplir con los requisitos del desembolso con mayor prontitud y que para éstas, el proceso puede adelantarse con mayor apremio en las entidades competentes.

Gráfica 8.8

SFV URBANOS ASIGNADOS Y DESEMBOLSADOS POR NÚMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR

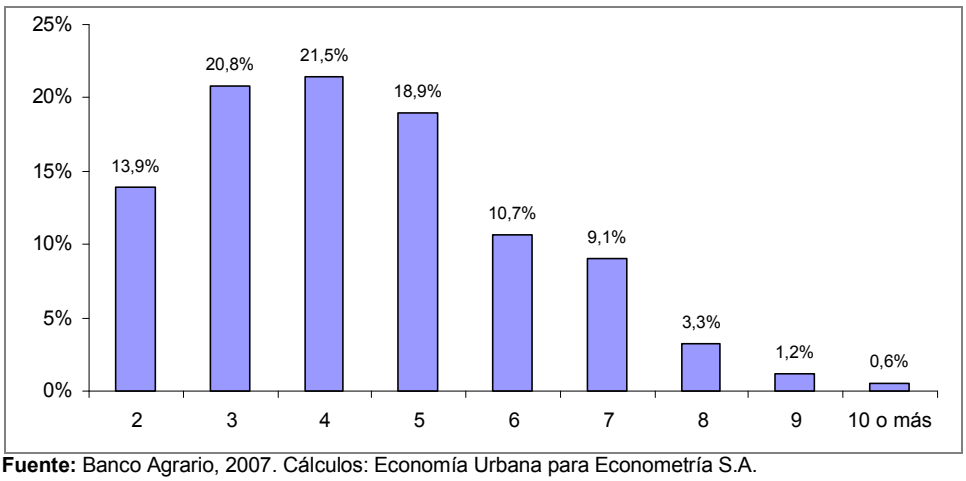


Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

Sorprende la proporción de subsidios asignados a familias unipersonales (2,0%) en el caso urbano. A nivel rural, los subsidios otorgados van para familias de 2 o más miembros (Gráfica 8.9). En general, las familias desplazadas son numerosas pero guardan una proporción similar a lo que se observa a nivel nacional.

Gráfica 8.9

SFV RURALES ASIGNADOS POR NÚMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR



Fuente: Banco Agrario, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

Es de suponer que esta distribución guarda la proporción con la composición por número de miembros del hogar de las familias desplazadas, pero no se puede comprobar, dada la falta de estadísticas al respecto. Lo que sí es pertinente anotar es que la composición del hogar por número de miembros no tiene mayores diferencias entre las familias con subsidio asignado en zonas rurales y las de zonas urbanas.

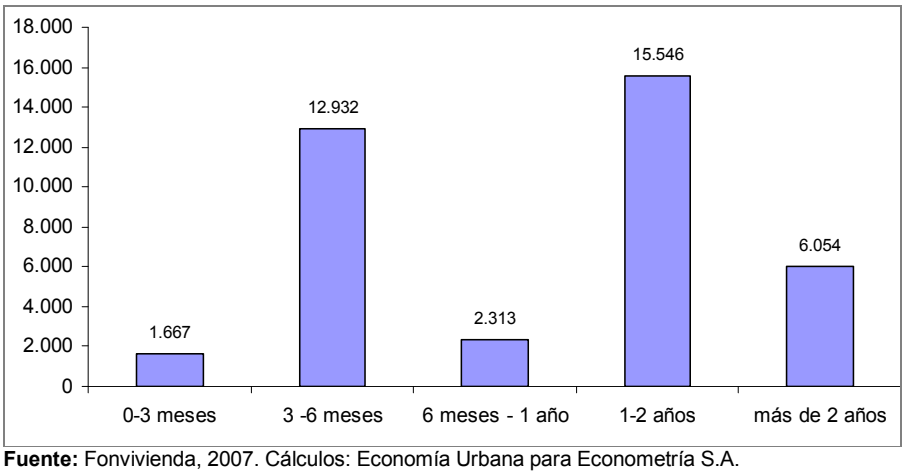
Desde la perspectiva de los líderes desplazados, esta es una variable bastante relevante, no solamente para la asignación de SFV, sino para ajustar la oferta de vivienda a las necesidades de las familias. En su opinión, las VIS actuales son totalmente incompatibles con las necesidades de espacio de las familias, que en su mayoría son numerosas.

8.2.4 Indicadores de eficiencia

Tiempo procesamiento postulaciones para desplazados / tiempo procesamiento postulaciones ordinarias

Gráfica 8.10

TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA FECHA DE POSTULACIÓN Y LA FECHA DE ADJUDICACIÓN DEL SFV URBANO PARA POBLACIÓN DESPLAZADA, SUBSIDIOS ASIGNADOS



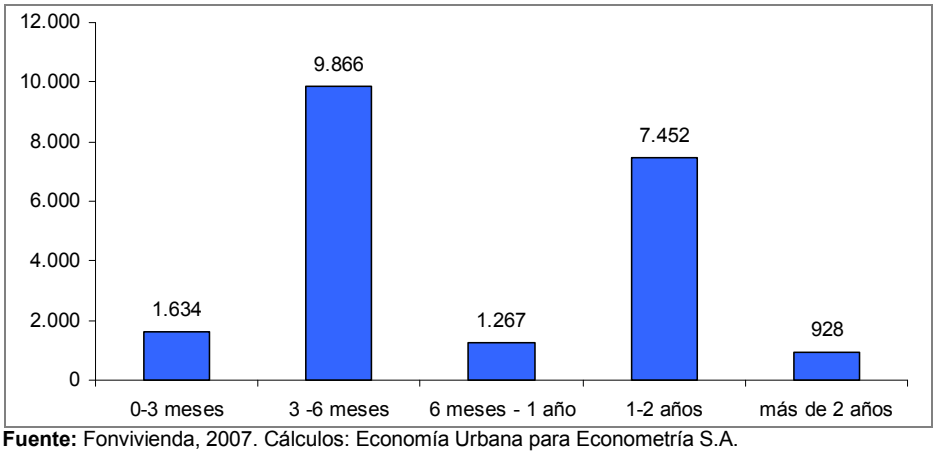
Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

De los 38.512 subsidios que aparecen como adjudicados[25] en la información sobre SFV urbano suministrada por Fonvivienda, la mayoría fueron adjudicados entre 1 y 2 años después de la fecha de postulación (Gráfica 8.10).

Existe también una gran proporción de subsidios adjudicados antes de los 6 meses, lo cual muestra un desempeño positivo por parte de Fonvivienda en la adjudicación de casi 13 mil subsidios.

Gráfica 8.11

TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA FECHA DE POSTULACIÓN Y LA FECHA DE ADJUDICACIÓN DEL SFV URBANO PARA POBLACIÓN DESPLAZADA, SUBSIDIOS DESEMBOLSADOS



Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

[25] Dentro de los subsidios que tienen una fecha de adjudicación, se encuentran los asignados, las renuncias a subsidio, los que tienen un subsidio vencido o a los que se les revocó el subsidio.

En cuanto a desembolsos, la Gráfica 8.11 muestra una mayor agilidad por parte de Fonvivienda en el desembolso que en la asignación de subsidios, ya que la mayoría de los subsidios asignados son desembolsados menos de seis meses después de la postulación. Esto apunta hacia una alta probabilidad de recibir el desembolso en menos de 6 meses si la asignación se hace antes del mismo tiempo.

Subsidios desplazados / Total de los SFV

El Cuadro 8.8 ilustra el peso del SFV para población desplazada dentro del total de subsidios de vivienda. Los SFV para población desplazada representan el 18,1% de los subsidios que se adjudican en el marco de la política VIS del país. Se debe resaltar el mayor peso que tienen los SFV para población desplazada dentro de la política VIS cuando se analiza el monto total asignado. Esta población objetivo ha recibido el 26% de los recursos destinados a SFV en el país, lo que evidencia un monto promedio de subsidio más alto que el de los subsidios ordinarios (1,38 veces)

Cuadro 8.8

SFV PARA POBLACIÓN DESPLAZADA VS. TOTAL SFV URBANO EN NÚMERO Y MONTO

2004-2007	# Subsidios	$ Subsidios	Monto Prom. SFV
SFV Población Desplazada	37.814	316.464.781.281	8.368.985
SFV Totales	208.996	1.213.929.039.000	6.082.388
Indicador	**18,1%**	**26%**	**1,38**

Fuente: Fonvivienda, Banco Agrario, 2007. MAVDT: Informe ejecución del SFV 2003-2008. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

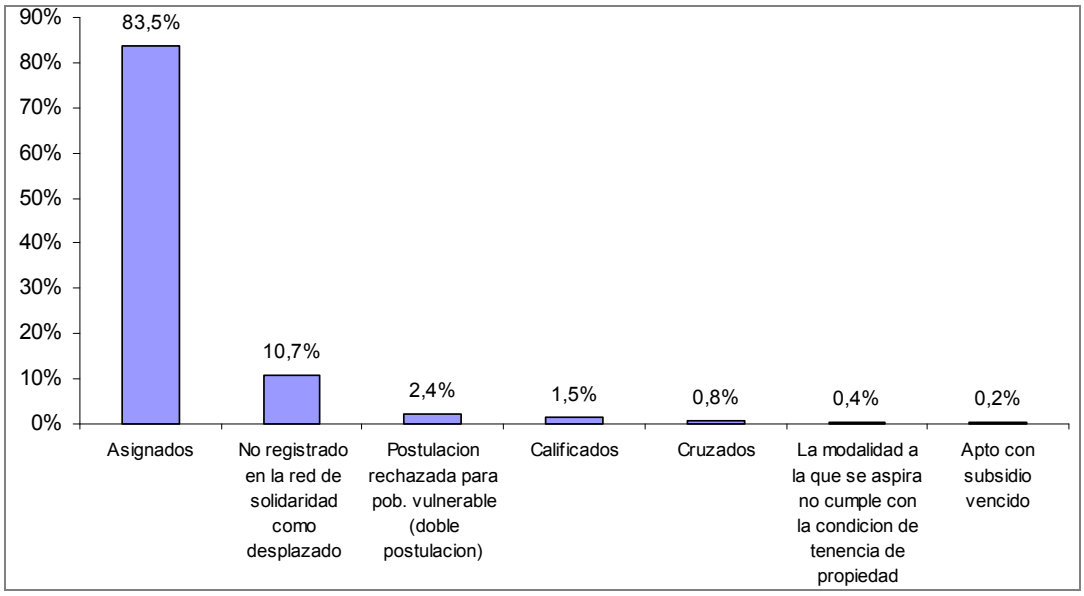
Como se observó en el Cuadro 8.5, la demanda potencial de VIS para población desplazada representa el 21% del total de la demanda potencial de VIS. Cuando se compara este indicador con el que ilustra el Cuadro 8.8, se ve que existe una relación estrecha entre el número de subsidios asignados a población desplazada y la proporción de la demanda potencial que esta población representa. Sin embargo, en términos de recursos parece excesivo el mandato del Conpes 3436 de 2006, como se expuso anteriormente.

Estado postulaciones / total postulaciones

La información de SFV rural suministrada por Banco Agrario contiene la información de los SFV efectivos, por lo cual no se tiene información sobre postulaciones rechazadas. Sin embargo, en el caso de SFV urbano sí se tiene información acerca de postulaciones con estados diferentes al asignado, lo cual evidencia los problemas más comunes en las postulaciones realizadas por las familias desplazadas.

Gráfica 8.12

SFV URBANO POR ESTADO DEL SUBSIDIO



Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

La Gráfica 8.12 resume los estados más comunes de los SFV urbanos para población desplazada. El 83,5% de las 45.986 postulaciones están calificadas como asignadas[26]. El motivo de rechazo más común es el no registro de la familia como desplazada en Acción Social (10,7%), problema que se presenta con frecuencia por inconvenientes en el cruce de información entre entidades (cruces posteriores a la postulación que no alcanzan a registrar al hogar). Existe también un importante porcentaje de dobles postulaciones dentro de población vulnerable que fueron rechazadas (2,4%).

Sobre este tema, también se sabe que existen familias que recibieron tanto el subsidio urbano como el rural. La consultoría realizó el cruce de las bases de datos de Banco Agrario y Fonvivienda, encontrando 575 familias que figuran como postulantes en ambas bases. De estas, el 78,4% obtuvieron ambos subsidios (451 subsidios). Esto evidencia la necesidad de consolidar el sistema de información sobre población desplazada, la cual podría generar más coordinación entre entidades del SNAIPD.

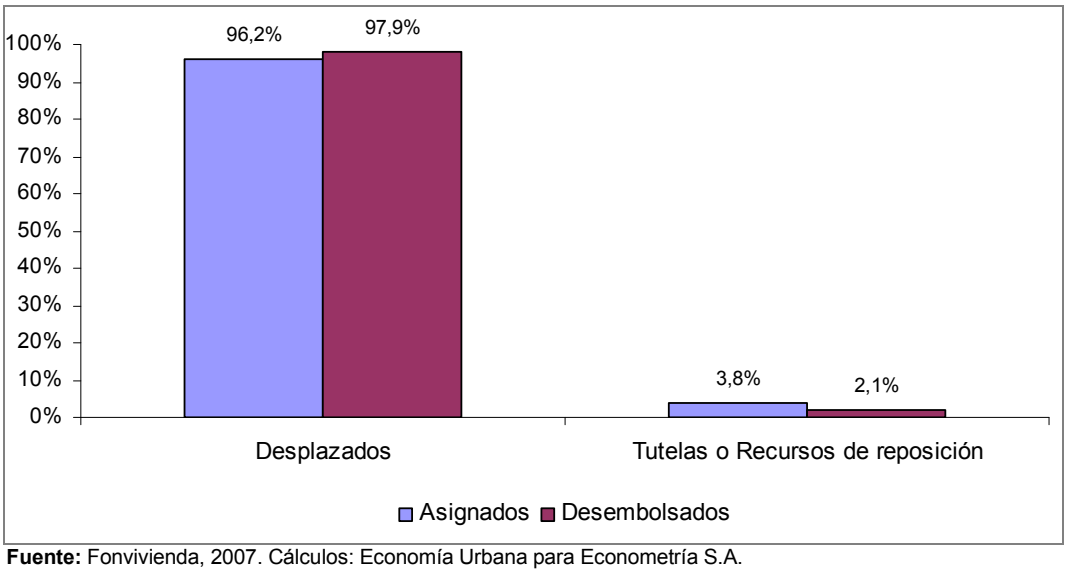
[26] El Informe de la Comisión Civil de Seguimiento registra una asignación del 26% de las postulaciones a SFV del Gobierno Nacional. Esta cifra se fundamenta en una encuesta sobre una muestra del universo de familias registradas en el RUPD, por lo cual tiene un margen de error. Por otra parte, la cifra de Fonvivienda omite aquellas postulaciones que no se consideraron para revisión, postulaciones que pueden aparecer dentro de los registros de los hogares encuestados por la Comisión Civil.

Tipo de convocatoria / total postulaciones efectivas

La Gráfica 8.13 evidencia que los subsidios asignados por medio de tutelas o recursos de reposición son una minoría, en comparación con los subsidios asignados a través de convocatorias ordinarias.

Gráfica 8.13

SFV URBANO ASIGNADOS POR TIPO DE CONVOCATORIA



Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

De otra parte, el 86% de las postulaciones por tutelas o recursos de reposición se convierten en subsidio asignado, lo que puede estar creando un mal precedente.

Modalidad del subsidio / total postulaciones efectivas

Existen diferencias importantes entre las modalidades predominantes en las zonas rurales y urbanas. En zonas urbanas predomina la adquisición de vivienda, mientras que los subsidios rurales se utilizan principalmente para construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Este fenómeno está estrechamente relacionado con la escasez de tierra en las ciudades y los sistemas de información sobre tierras en las zonas rurales.

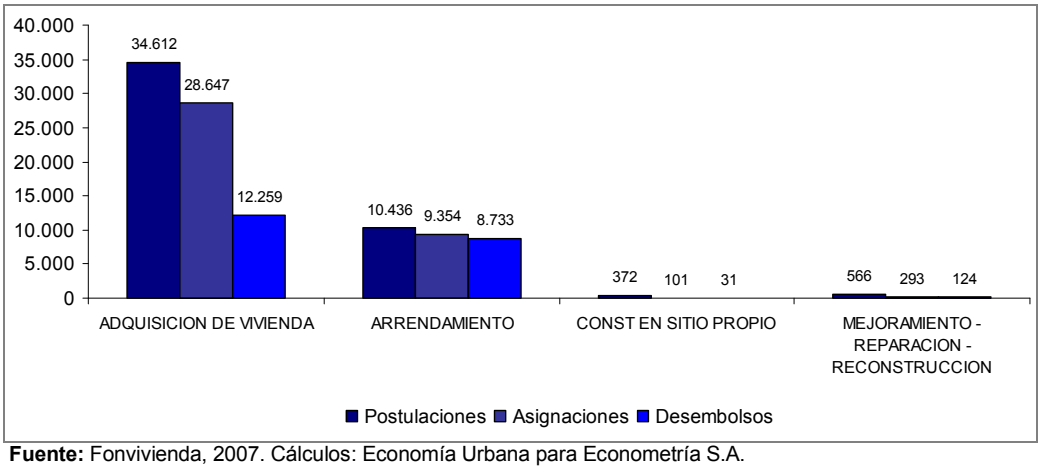
El suelo es tal vez el elemento más determinante de la escasa oferta de VIS en zonas urbanas. Los gobiernos municipales no han resuelto la problemática de habilitación de suelo para que los constructores desarrollen VIS en las ciudades. Por esta razón, la efectividad de un programa como el de SFV-PD se ve mermada, incluso si los esquemas de incentivo a la demanda están dando prioridad a poblaciones vulnerables como las familias desplazadas.

La Gráfica 8.14 analiza la preferencia de las familias urbanas por la modalidad de adquisición de vivienda, la cual representa la gran mayoría de las postulaciones y asignaciones, más no de los desembolsos y soluciones de vivienda efectiva.

Si bien las asignaciones y desembolsos para adquisición de vivienda superan a los de cualquier otra categoría en términos absolutos, se puede observar que más del 80% de las postulaciones para arrendamiento ya han sido desembolsadas, mientras que este indicador para la modalidad de adquisición de vivienda no llega al 30%.

Gráfica 8.14

POSTULACIONES, ASIGNACIONES Y DESEMBOLSOS SFV URBANO POR MODALIDAD DE SUBSIDIO



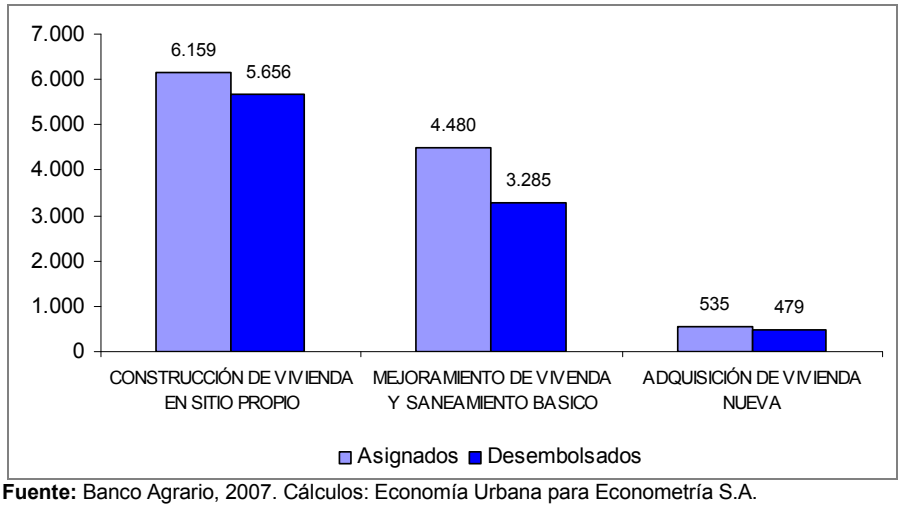
Fuente: Fonvivienda, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

Por otro lado, en el caso rural se tiene la modalidad de construcción en sitio propio como la de mayor asignación, seguida de mejoramiento de vivienda, lo cual evidencia la disponibilidad de suelo apto para adelantar la construcción de vivienda (Gráfica 8.15). Esto puede ser facilitado por la herramienta de registro de terrenos del Incoder, con la cual las familias en riesgo de desplazamiento pueden consignar su predio para que no pueda ser tranzado durante el tiempo del desplazamiento.

Esto se confirma con la mayor cantidad y proporción de desembolsos en esa modalidad que en cualquier otra. El 92% de las asignaciones de subsidio para construcción en sitio propio han sido desembolsadas. Para el caso de mejoramiento de vivienda la proporción es del 73,3% y para adquisición den vivienda es del 89,5%

Gráfica 8.15

SFV RURAL ASIGNADOS Y DESEMBOLSADOS POR MODALIDAD DE SUBSIDIO



Fuente: Banco Agrario, 2007. Cálculos: Economía Urbana para Econometría S.A.

8.2.5 Análisis de la fórmula de calificación para SFV urbano para población desplazada

La fórmula de calificación para hogares postulantes a SFV urbano fue descrita en el Capítulo 2. En este Capítulo se analizarán los puntajes obtenidos por los hogares que recibieron desembolsos para hacer efectiva su solución de vivienda. Se pretende verificar qué tipo de soluciones se incentivan por medio de la fórmula, la coherencia de la calificación con la asignación del subsidio y si esta fórmula se está calculando correctamente.

Es importante recordar que según los coeficientes, el componente que mayor peso tiene dentro de la fórmula de calificación es el de componente de política habitacional y tipo de solución (B1=40).

a) Componente de política habitacional y tipo de solución (B1)

El coeficiente B1 junto a la variable "tipo de solución" califica la solución de vivienda a la que se postuló la familia desplazada. El coeficiente siempre toma un valor de 40, lo que cambia es el valor otorgado al tipo de solución en cada una de las políticas habitacionales (retorno o reubicación), lo que da el puntaje definitivo de este componente.

Como lo muestra el Cuadro 8.9, la fórmula incentiva la solución de arrendamiento en ambos tipos de política habitacional, retorno o reubicación, otorgándole el máximo puntaje de 50 en ambos casos.

Las soluciones de mejoramiento y construcción en sitio propio se incentivan con el máximo puntaje en el caso del retorno, pero no en el caso de la reubicación, en el cual se le da un mínimo puntaje de 10.

La adquisición de vivienda es el tipo de solución menos incentivado, aunque se incentiva un poco más en retorno que en reubicación (30 vs. 10).

El Cuadro 8.9 relaciona los desembolsos por cada tipo de solución por cada una de las políticas habitacionales. En el caso de los 8.733 SFV para arrendamiento (ver Gráfica 8.14), no se puede saber si estos subsidios fueron para retorno o reubicación, ya que en ambos casos se obtiene el mismo puntaje.

Las soluciones de adquisición de vivienda alcanzan un importante porcentaje de los desembolsos en la modalidad de reubicación, aún cuando la fórmula incentiva el retorno en este tipo de solución.

Cuadro 8.9

PUNTAJES OBTENIDOS POR LOS HOGARES CON SFV URBANO DESEMBOLSADO EN EL COMPONENTE DE POLÍTICA HABITACIONAL Y TIPO DE SOLUCIÓN (B1)

	Puntaje Retorno	% Desembolsos	Puntaje Reubicación	% Desembolsos	Puntaje 0	% Total Desembolsos
Mejoramiento o construcción en sitio propio	50	0,2%	10	0,6%	0,0%	0,7%
Arrendamiento	50	N.D.	50	N.D.	0,04%	41,3%
Adquisición de Vivienda	30	6,6%	10	20,9%	30,0%	58,0%

Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

Sorprende el alto porcentaje de hogares que obtuvieron 0 en este componente (30% de los desembolsos para asignación de vivienda), hecho que es preocupante dada la imposibilidad de obtener este puntaje según el Decreto 951 de 2001.

b) Número de miembros del hogar (B2)

El coeficiente B2 tiene un valor constante de 3 en la fórmula de calificación, el cual se multiplica por el número de miembros del hogar para obtener el puntaje de ese componente. El Cuadro 8.10 muestra que en términos generales, el componente se ha calculado coherentemente con lo estipulado por el Decreto 951 de 2001. Sin embargo y al igual que en el componente anterior, es preocupante que se presenten casos de hogares que obtiene 0 o están en blanco en el componente.

El Cuadro 8.10 también muestra casos de hogares en los que el puntaje obtenido no concuerda con la calificación que deberían tener.

Cuadro 8.10

PUNTAJE DE LOS HOGARES CON SFV URBANOS DESEMBOLSADO EN EL COMPONENTE DE NÚMERO DE MIEMBROS DEL HOGAR (B2)

	Posición B2								
# Miembros Hogar	0	3	6	9	12	15	22	33 (en blanco)	Total general
1		320							320
2	3		1.859	1				4	1.867
3	6			3.850			1	17	3.874
4	5				5.144			1 23	5.173
5	3				1	4.863		48	4.915
6	5					2.571		12	2.588
7	2					1.566		5	1.573
8						495		1	496
9						180		1	181
10 o más						159		1	160
Total general	24	320	1.859	3.851	5.145	9.834	1	1 112	21.147

Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

c) Vulnerabilidad Étnica (B3)

El Decreto 951 de 2001 tiene en cuenta para discriminar positivamente en este componente a las comunidades indígenas y afrocolombianas. El coeficiente B3 toma el valor de 5, mientras que la variable de componente étnico toma el valor de 1 si el hogar pertenece a estas comunidades y de 0 en caso contrario. Por esta razón, el componente toma los valores de 0 o 5 únicamente.

El Cuadro 8.11 muestra que no en todos los casos las comunidades negras o afrocolombianas son las únicas beneficiadas de esta discriminación positiva. Existen discapacitados, mujeres cabeza de familia, adultos mayores de 65 años e incluso hogares sin ninguna condición especial que han resultado beneficiados con estos 5 puntos adicionales. Esto indica la necesidad de crear otro tipo de componentes para discriminar positivamente al adulto mayor o al discapacitado. Así mismo, este hecho evidencia que se debe aplicar con más rigurosidad la calificación de este componente, ya que se beneficia a hogares con otro tipo de beneficios, como aquellos con jefatura femenina, o incluso aquellos que dentro de este contexto, no son prioritarios como los que no tiene ninguna condición especial.

Cuadro 8.11

PUNTAJE DE LOS HOGARES CON SFV URBANOS DESEMBOLSADO EN EL COMPONENTE DE VULNERABILIDAD ÉTNICA (B3)

Condición Especial	Posición B3			
	0	5	(en blanco)	Total general
AF. AFRO COLOMBIANO		119		119
D. DISCAPACITADO	147	2		149
DS. DESPLAZADO POR LA VIOLENCIA			9	9
IND. INDIGENA		142		142
J. MUJER CABEZA DE FAMILIA	5.259	42	3	5.304
M65. MAYOR A 65 AÑOS	551	1		552
NINGUNO	14.763	8	91	14.862
R. REUBICADO POR RIESGO NO MITIGABLE			10	10
Total general	20.720	314	113	21.147
%	**98,0%**	**1,5%**	**0,5%**	

Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

d) Condición de mujer cabeza de hogar (B4)

De manera similar que en el componente anterior, aunque en menor magnitud, la condición de mujer cabeza de hogar también es aprovechada por otros hogares para aumentar su puntaje total en 5 unidades (B4 también toma un valor de 5). Un hogar discapacitado y 5 hogares sin jefatura femenina u otra condición especial, obtuvieron un beneficio adicional por esta vía (Cuadro 8.12).

Cuadro 8.12

PUNTAJE DE LOS HOGARES CON SFV URBANOS DESEMBOLSADO EN EL COMPONENTE DE CONDICIÓN DE MUJER CABEZA DE HOGAR (B3)

Condición Especial	Posición B4			
	0	5	(en blanco)	Total general
AF. AFRO COLOMBIANO	119			119
D. DISCAPACITADO	148	1		149
DS. DESPLAZADO POR LA VIOLENCIA			9	9
IND. INDIGENA	142			142
J. MUJER CABEZA DE FAMILIA	9	5.292	3	5.304
M65. MAYOR A 65 AÑOS	552			552
NINGUNO	14.765	5	92	14.862
R. REUBICADO POR RIESGO NO MITIGABLE			10	10
Total general	15.735	5.298	114	21.147
%	**74,4%**	**25,1%**	**0,5%**	

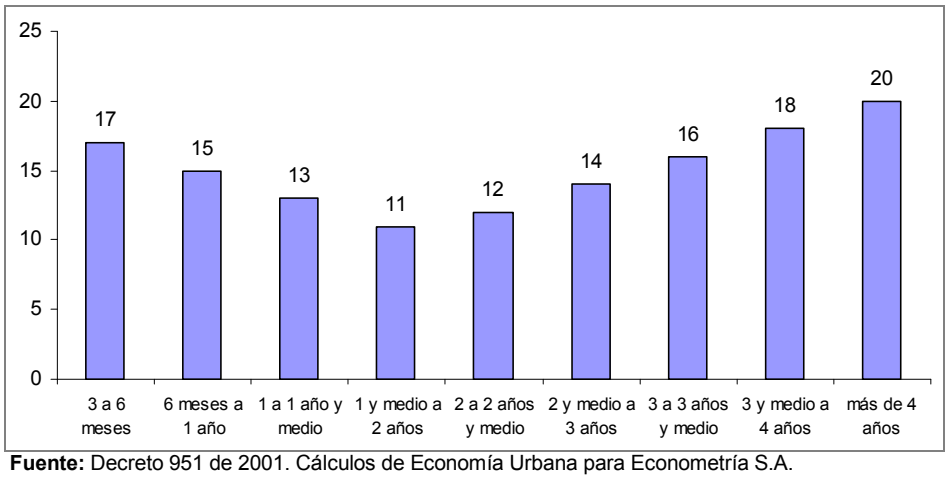
Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

e) Tiempo de desplazamiento (B5)

El componente de tiempo de desplazamiento le otorga al coeficiente B5 de la fórmula de calificación un valor de 2 siempre, cambiando el valor de la variable "tiempo de desplazamiento" según lo muestra la Gráfica 8.16.

Gráfica 8.16

PUNTAJE DEL COMPONENTE DE TIEMPO DE DESPLAZAMIENTO (B5) OTORGADO EN LA FÓRMULA DE CALIFICACIÓN PARA HOGARES POSTULANTES SFV URBANO PD.

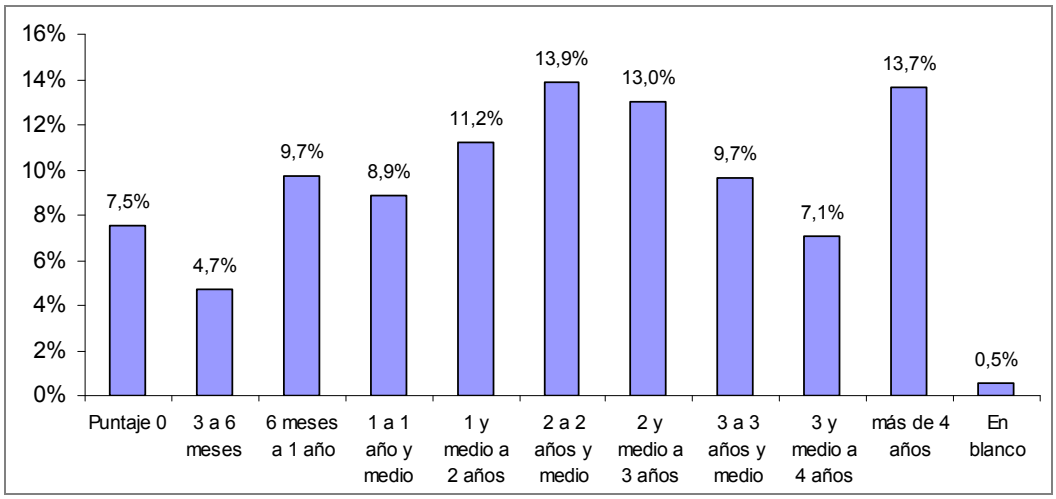


Fuente: Decreto 951 de 2001. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

Se puede observar que se priorizan los hogares que más tiempo lleven siendo desplazados, así como aquellos que hayan sido desplazados recientemente. Se esperaría que los hogares que recibieron el desembolso del subsidio tengan una caracterización similar a la de la Gráfica 8.16, dada la puntuación que reciben en este componente.

Gráfica 8.17

HOGARES CON SFV URBANO DESEMBOLSADO POR PUNTAJE OBTENIDO EN EL COMPONENTE DE TIEMPO DE DESPLAZAMIENTO (B5)



Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

Sin embargo, la Gráfica 8.17 muestra un comportamiento diferente al de la Gráfica 8.16, para los hogares con SFV desembolsado. Concuerda la prioridad que se le da a los hogares con más de 4 años de desplazamiento, pero para el resto de los hogares, los desembolsos tienen una tendencia opuesta a la que se quiere priorizar en el Decreto 951 de 2001.

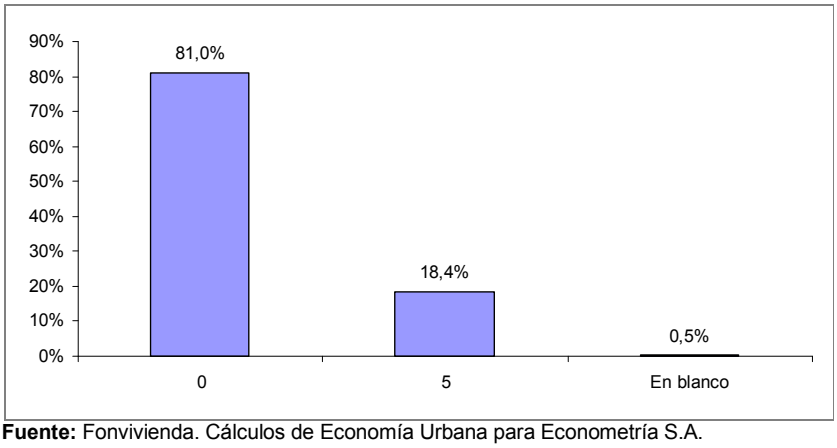
Como en los componentes de la fórmula analizados anteriormente, hay un alto porcentaje de puntajes 0 (7,5%) y puntajes en blanco (0,5%), lo cual muestra signos de su no aplicación o de una errónea interpretación de lo estipulado en el Decreto 951 de 2001.

f) Vinculación a un Plan de Acción Zonal

Este componente otorga 5 puntos al hogar cuya solución de vivienda esté vinculada a un Plan de Acción Zonal y 0 en cualquier otro caso. Lo que pretende incentivar este componente es la formulación de un Plan de Acción Zonal (PAZ) para la reubicación o el retorno de familias que se piensen postular a un SFV urbano. Este PAZ tiene en cuenta aspectos tales como la vulnerabilidad poblacional, el impacto en el territorio actual, la integralidad (programas complementarios de generación de ingresos e infraestructura, entre otros) y la concurrencia (inclusión de recursos complementarios).

Gráfica 8.18

HOGARES CON SFV URBANO DESEMBOLSADO POR PUNTAJE OBTENIDO EN EL COMPONENTE DE VINCULACIÓN A UN PLAN DE ACCIÓN ZONAL (B6)



Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

La Gráfica 8.18 muestra que menos del 20% de los SFV urbanos han sido desembolsados a familias vinculadas a un PAZ.

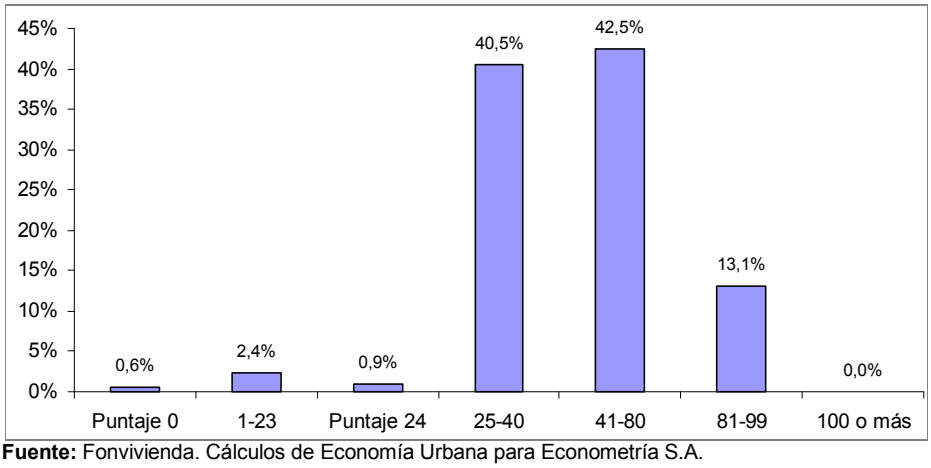
g) Puntaje total

El puntaje total de la fórmula de calificación debe estar entre un mínimo de 24 y un máximo de 100 puntos. La Gráfica 8.19 muestra que existen puntajes (3%) por debajo de este mínimo, que no tienen fundamento desde el punto de vista jurídico. De hecho, existen puntajes de 0 que recibieron desembolsos, lo cual estaría en contravía de la filosofía de la calificación de los hogares y que representa errores u omisiones en esta parte del proceso.

Por otro lado, no existen hogares con el máximo puntaje ni con puntajes superiores al máximo de 100 puntos, mostrando una gran coherencia en los puntajes superiores.

Gráfica 8.19

PUNTAJES OBTENIDOS POR LOS HOGARES CON SFV URBANO DESEMBOLSADOS



Fuente: Fonvivienda. Cálculos de Economía Urbana para Econometría S.A.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1 PRINCIPALES RESULTADOS ENCONTRADOS

Los resultados encontrados muestran que los hogares que han accedido a subsidio VIS tienen menor pobreza estructural (ICV) y pobreza coyuntural (LP, LI) en comparación con el promedio de hogares desplazados. Esta afirmación se base al comparar los resultados con estudios realizados a la población desplazada en general, en donde en promedio más del 95% de la población resulta por debajo de la línea de pobreza y alrededor del 70% se encuentran por debajo del ICV mínimo (67 puntos)[27]. En cambio, el 35.5% del total de los hogares desplazados con subsidio están por debajo del ICV mínimo, este porcentaje es del 71.45% en la zona rural y 28.47% en la zona urbana. Por otra parte, la pobreza coyuntural de estos hogares, medida como la proporción de hogares que tienen un total de gastos per cápita del hogar por debajo del valor de la línea de pobreza (LP)[28], no supera el 20% y tan sólo un 2.25% se encuentra por debajo de la línea de indigencia. Se resalta que la mayor proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza se presenta en hogares rurales con subsidio aplicado y por modalidad, la mayor pobreza se presenta en hogares en la modalidad de construcción en sitio propio.

Los hogares con subsidio VIS, en general, tienen alrededor de 5.5 personas por hogar, 1.6 niños y niñas menores de 12 años, 40% de los hogares tienen jefatura femenina, tienen 27 años en promedio y alrededor de 30% de tasa de dependencia económica. Estas características son muy similares entre hogares con y sin subsidio aplicado.

Dos tercios de los hogares tienen más de seis años de haberse desplazado, alcanzando una proporción mayor (73%) en el caso de hogares en la modalidad de mejoramiento y saneamiento básico y menor en construcción en sitio propio (49%). Estos porcentajes muestran como los hogares con mayor tiempo de desplazamiento tienen mayor acceso al subsidio de interés social.

Al comparar la situación antes y después del desplazamiento se encuentran aumentos en el gasto per cápita del hogar, mejoras en el acceso a servicios públicos como acueducto, energía eléctrica y gas, servicio telefónico, aunque lo que se esperaría es cobertura total. Igualmente, en el entorno de las viviendas urbanas se encuentran, en una mayor proporción de hogares, servicios de instituciones de salud, educación, parques, vigilancia, entre otros. Por otra parte, aumenta la proporción de hogares con vivienda propia (con o sin títulos

[27] CICR-PMA, Una mirada a la situación de la población desplazada, 2007. PMA, 2005 y 2006.
[28] Se tomó el valor de LP de $252515 pesos ($115 dólares) del DNP (MERPD). Se tomó el valor de LI de $97840 pesos ($44 dólares) del DNP (MERPD).

legalizados). Otro impacto interesante de los programas de vivienda es el mejoramiento sustancial de la seguridad en la tenencia de la vivienda.

Para medir adecuadamente el impacto, sin el riesgo de sesgos en el análisis por posibles problemas de comparabilidad de las muestras de tratamiento y control, se aplicó el método denominado Pareo por Probabilidad de Similitud (*Propensity Score Matching*) obteniendo los resultados que se presentan en los siguientes cuadros:

Cuadro 9.1

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Total Tratamiento y Control

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	66.26	65.83	0.43	1.08	
	capitalHumano	23.58	24.15	-0.57	0.58	
	capitalsocialbasico	13.58	13.25	0.34	0.38	
	KcolectivoFisico	19.06	20.17	-1.12	0.69	
	KindivFisico	10.04	8.22	1.82	0.26	**
Dummy	icv_total	0.49	0.48	0.00	0.04	
	PcapitalHumano	0.81	0.75	0.06	0.03	**
	Pcapitalsocialbasico	0.48	0.50	-0.02	0.04	
	PKcolectivoFisico	0.40	0.38	0.02	0.04	
	PKindivFisico	0.07	0.25	-0.18	0.03	**
Continua	gasto total del hogar	428,347	484,502	-56,155	28,340	
Dummy	mejor atención en salud	0.60	0.63	-0.03	0.043	
	mejor educación	0.73	0.75	-0.02	0.039	
	mejor dieta/alimentación	0.36	0.28	0.08	0.042	**
	mejores condiciones económicas	0.25	0.19	0.06	0.036	
	Mejor vivienda	0.65	0.41	0.24	0.040	**

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Agregando los dos programas y sin distinguir por modalidad se encuentra un efecto significativo sobre el puntaje del componente de capital físico individual (materiales de la vivienda) y sobre la probabilidad de estar bajo el puntaje mínimo en este capital físico. Se nota también una mayor percepción de mejora en la alimentación y de la mejora en la vivienda.

Para el caso urbano (todas las modalidades) los resultados son los siguientes:

Cuadro 9.2

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Solo Urbano

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	74.45	72.61	1.84	1.20	
	capitalHumano	24.93	25.33	-0.40	0.74	
	capitalsocialbasico	13.98	13.44	0.54	0.53	
	KcolectivoFisico	25.29	24.65	0.63	0.47	
	KindivFisico	10.26	9.15	1.11	0.30	**
Dummy	icv_total	0.22	0.31	-0.09	0.05	**
	PcapitalHumano	0.75	0.70	0.04	0.04	
	Pcapitalsocialbasico	0.46	0.54	-0.08	0.06	
	PKcolectivoFisico	0.10	0.13	-0.03	0.04	
	PKindivFisico	0.08	0.21	-0.13	0.04	**
Continua	gasto total del hogar	515,694	562,348	-46,654	50,407	
Dummy	mejor atención en salud	0.64	0.68	-0.03	0.05	
	mejor educación	0.78	0.85	-0.06	0.04	
	mejor dieta/alimentación	0.36	0.28	0.08	0.05	
	mejores condiciones económicas	0.22	0.19	0.04	0.04	
	Mejor vivienda	0.58	0.36	0.22	0.05	**

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El capital físico individual mejora con el programa al igual que la probabilidad de estar bajo el umbral mínimo del ICV total se reduce y la percepción de tener mejor vivienda que antes del desplazamiento también aumenta.

La modalidad más frecuente en el área urbana es adquisición de vivienda y la modalidad de arrendamientos es exclusiva del área urbana. Los siguientes cuadros muestran el comportamiento de los indicadores de impacto en cada modalidad (agregando urbano y rural).

Cuadro 9.3

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Adquisición

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	70.05	71.81	-1.76	2.20	
	capitalHumano	23.91	25.22	-1.30	0.98	
	capitalsocialbasico	13.75	13.68	0.08	0.75	
	KcolectivoFisico	22.41	23.67	-1.26	1.10	
	KindivFisico	9.96	9.21	0.75	0.60	
Dummy	icv_total	0.33	0.29	0.05	0.07	
	PcapitalHumano	0.79	0.72	0.07	0.07	
	Pcapitalsocialbasico	0.52	0.48	0.04	0.09	
	PKcolectivoFisico	0.20	0.15	0.05	0.07	
	PKindivFisico	0.08	0.18	-0.09	0.06	**
Continua	gasto total del hogar	423,663	622,934	-199,271	52,837	**
Dummy	mejor atención en salud	0.66	0.72	-0.06	0.09	
	mejor educación	0.75	0.84	-0.09	0.06	
	mejor dieta/alimentación	0.38	0.36	0.02	0.11	
	mejores condiciones económicas	0.24	0.08	0.16	0.06	**
	Mejor vivienda	0.59	0.39	0.20	0.10	

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

El efecto sobre capital físico es consistente, el gasto del hogar se reduce y mejora la percepción de tener mejores condiciones económicas frente a la situación anterior al desplazamiento.

Cuadro 9.4

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Arrendamiento

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	70.41	74.69	-4.28	2.14	**
	capitalHumano	24.74	26.23	-1.49	1.06	
	capitalsocialbasico	12.66	12.89	-0.23	1.17	
	KcolectivoFisico	23.46	25.50	-2.04	1.10	
	KindivFisico	9.56	10.07	-0.51	0.64	
Dummy	icv_total	0.34	0.18	0.16	0.08	
	PcapitalHumano	0.74	0.61	0.12	0.08	
	Pcapitalsocialbasico	0.42	0.51	-0.09	0.09	
	PKcolectivoFisico	0.22	0.10	0.13	0.07	
	PKindivFisico	0.20	0.14	0.06	0.08	
Continua	gasto total del hogar	669,309	522,073	147,236	137,271	
Dummy	mejor atención en salud	0.58	0.49	0.09	0.10	
	mejor educación	0.76	0.82	-0.06	0.08	
	mejor dieta/alimentación	0.29	0.13	0.16	0.08	
	mejores condiciones económicas	0.17	0.16	0.02	0.08	
	Mejor vivienda	0.33	0.27	0.06	0.10	

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

En el caso de los arrendamientos lo único que se alcanza a detectar como significativo es un menor puntaje total del ICV en los que aplican el subsidio. Sin embargo se reitera que las dificultades en la ubicación de la muestra no permitieron garantizar su aleatoriedad y por lo tanto la representatividad estadística de los resultados

En el caso rural los resultados agregados de todas las modalidades son los siguientes:

Cuadro 9.5

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Solo Urbano

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	74.45	72.61	1.84	1.20	
	capitalHumano	24.93	25.33	-0.40	0.74	
	capitalsocialbasico	13.98	13.44	0.54	0.53	
	KcolectivoFisico	25.29	24.65	0.63	0.47	
	KindivFisico	10.26	9.15	1.11	0.30	**
Dummy	icv_total	0.22	0.31	-0.09	0.05	**
	PcapitalHumano	0.75	0.70	0.04	0.04	
	Pcapitalsocialbasico	0.46	0.54	-0.08	0.06	
	PKcolectivoFisico	0.10	0.13	-0.03	0.04	
	PKindivFisico	0.08	0.21	-0.13	0.04	**
Continua	gasto total del hogar	515,694	562,348	-46,654	50,407	
Dummy	mejor atención en salud	0.64	0.68	-0.03	0.05	
	mejor educación	0.78	0.85	-0.06	0.04	
	mejor dieta/alimentación	0.36	0.28	0.08	0.05	
	mejores condiciones económicas	0.22	0.19	0.04	0.04	
	Mejor vivienda	0.58	0.36	0.22	0.05	**

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

Hay nuevamente un mayor puntaje en el componente de Capital Físico individual. También se reduce la probabilidad de estar por debajo del mínimo en el ICV total y en el componente de capital físico. Se encuentra una percepción de mejora en la vivienda frente a la anterior al desplazamiento.

Al analizar las modalidades de mejoramiento y construcción en sitio propio que son las más frecuentes en el área rural se encuentran los siguientes resultados.

Cuadro 9.6

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Mejoramiento

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	70.29	65.29	5.01	2.17	**
	capitalHumano	24.45	24.37	0.08	1.05	
	capitalsocialbasico	14.24	11.86	2.38	0.84	**
	KcolectivoFisico	20.79	20.75	0.04	1.42	
	KindivFisico	10.60	8.06	2.53	0.57	**
Dummy	icv_total	0.38	0.52	-0.14	0.08	
	PcapitalHumano	0.79	0.76	0.03	0.06	
	Pcapitalsocialbasico	0.43	0.63	-0.19	0.08	**
	PKcolectivoFisico	0.32	0.36	-0.03	0.08	
	PKindivFisico	0.04	0.24	-0.20	0.06	**
Continua	gasto total del hogar	428,700	488,486	-59,786	52,031	
Dummy	mejor atención en salud	0.59	0.44	0.15	0.09	**
	mejor educación	0.73	0.63	0.10	0.10	
	mejor dieta/alimentación	0.41	0.29	0.12	0.10	
	mejores condiciones económicas	0.27	0.30	-0.03	0.09	
	Mejor vivienda	0.72	0.43	0.29	0.09	**

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

La modalidad de mejoramiento muestra un incremento significativo en el puntaje total del ICV y una reducción en la probabilidad de estar por debajo del mínimo. Esto se debe a que además del impacto sobre el capital físico individual, hay un impacto positivo en el capital social básico (hacinamiento y proporción de niños pequeños). Además se incrementa la percepción de mejora en atención de salud frente a la situación anterior al desplazamiento y la percepción de mejora de la vivienda.

En el caso de la modalidad de construcción en sitio propio, nuevamente se encuentra un impacto positivo sobre el capital físico individual y sobre la probabilidad de que caiga por debajo del mínimo. Al igual que en mejoramiento, se impacta la percepción de mejor atención en salud y se potencia la probabilidad de estar por debajo del mínimo en el componente de capital humano (asistencia escolar, escolaridad del jefe, etc.).

Cuadro 9.7

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE INDICADORES DE IMPACTO
Construcción en sitio propio

Tipo	Variable	Tratados	Control	Diferencia	Error estándar	Significancia al 95%
Continua	ICV_Tot_actual	59.92	58.87	1.04	2.12	
	capitalHumano	22.62	23.05	-0.44	1.02	
	capitalsocialbasico	13.31	13.45	-0.14	0.78	
	KcolectivoFisico	14.06	15.45	-1.39	1.32	
	KindivFisico	10.02	6.86	3.16	0.57	**
Dummy	icv_total	0.72	0.68	0.05	0.07	
	PcapitalHumano	0.85	0.74	0.11	0.06	**
	Pcapitalsocialbasico	0.49	0.42	0.07	0.07	
	PKcolectivoFisico	0.67	0.66	0.01	0.08	
	PKindivFisico	0.03	0.38	-0.35	0.06	**
Continua	gasto total del hogar	316,063	348,231	-32,168	55,322	
Dummy	mejor atención en salud	0.56	0.73	-0.17	0.08	**
	mejor educación	0.71	0.81	-0.10	0.07	
	mejor dieta/alimentación	0.34	0.30	0.04	0.08	
	mejores condiciones económicas	0.25	0.21	0.04	0.06	
	Mejor vivienda	0.80	0.54	0.26	0.08	**

Fuente: Encuesta realizada por Econometría S.A. 2008

9.2 CONCLUSIONES Y DIAGNÓSTICO

La evaluación del impacto de la Política de Vivienda de Interés Social sobre los hogares desplazados que aplicaron el subsidio otorgado por el Estado indica que se presento un efecto medible y significativo en términos estadísticos sobre el puntaje del índice de condiciones de vida en el componente de capital físico individual. Y sólo la modalidad de mejoramiento de vivienda logra además impactar positivamente otros componente y de paso el ICV total. La modalida con mayores impactos es la de mejoramiento de vivienda y la que muestra impactos negativos es la de arrendamientos.

Tambien se evidenció un impacto positivo sobre la percepción de los hogares acerca de su mejoría en términos de vivienda frente a la situación anterior al desplazamiento y cuando se examina por modalidades aparecen otras mejorías en la percepción.

Este impacto podría ser mucho mayor si no se dieran las siguientes situaciones evidenciadas tanto en la encuesta como en el análisis de indicadores y las entrevistas realizadas:

- **La oferta de Vivienda de Interés Social para la adquisición es escasa** en las áreas urbanas e donde se demanda. La oferta de vivienda usada está restringida por varios aspectos como son:

    - La ausencia generalizada de títulos de propiedad adecuadamente expedidos y registrados.

    - La necesidad de cumplir con requerimientos de sismoresistencia diseñados para la construcción de edificaciones nuevas.

    - También se ve afectada por las dificultades y demoras que se presentan en el desembolso final a los vendedores.

  La oferta de vivienda nueva urbana depende principalmente de la dinámica del mercado inmobiliario en otros niveles socioeconómicos y de los riesgos que enfrenta el constructor al no poder incrementar el valor de la VIS cuando se le presentan incrementos en sus costos. De acuerdo con la opinión de los constructores la construcción de VIS resulta riesgosa pues el precio de una vivienda de interés social está limitado por la normatividad mientras que los costos de construcción responden al as fluctuaciones propias del mercado, cuando los costos suben y el precio de la vivienda supera el umbral que le permite ser sujeta de subsidio, la probabilidad de encontrar demanda en el mercadose reduce drásticamente. Construir VIS implica para los constructores: una planeación muy cuidadosa; una capacidad de financiamiento importante –que les permita enfrentar los riesgos de fluctuaciones de precios–; y pocas posibilidades de estimular la demanda con inversiones de mercadeo y publicidad, pues los márgenes no lo permiten.

- **La calidad de las viviendas entregadas no es óptima**, tanto en las áreas urabanas como en las rurales, en donde se dificulta la supervisión y los beneficiarios no son concientes de las condiciones en que se les debe entregar la vivienda. Son entregadas en muchos casos sin conexión a servicios públicos, sin lavamanos ni griferías y sin espacios internos destinados a cocina o sin cerramiento en el patio, cuando lo tienen. El hogar desplazado tiende a aceptar la vivienda en estas condiciones porque de todas formas le significa una mejora en sus condiciones de vida y una perspectiva de mejora futura, prefiriendo una vivienda condiciones deficientes al riesgo de seguir esperando indefinidamente.

- **No existen mecanismos que permitan articular la oferta con la demanda** a nivel municipal o departamental. Los hogares desplazados demanda vivienda en donde consideran que hay posibilidades de obtener mayores subsidios, como es el caso de

las ciudades de mayor tamaño, pero podrían estar dispuestos a soluciones de vivienda en otras ubicaciones en donde se viabilizara la oferta a unos precios más cómodos, pero cuentan con muy pocos mecanismos para saber en donde se están desarrollando proyectos de oferta VIS.

- **La política de vivienda para población desplazada es una adaptación de la política de VIS** dirigida a población pobre en condiciones normales. Esto implica, especialmente en el caso urbano, una corresponsabilidad por parte del beneficiario, para la cual los hogares desplazados no cuentan con las capacidades necesarias debido a la situación misma de desplazamiento.

- **La aplicación de los subsidios, especialmente en las áreas urbanas, ha sido demasiado lenta y difícil** no sólo por la insuficiencia de recursos asignado para atender la demanda creciente por subsidios, sino por la dificultad para los hogares desplazados para encontrar viviendas apropiadas a sus necesidades a un costo viable para su presupuesto.

9.3 RECOMENDACIONES

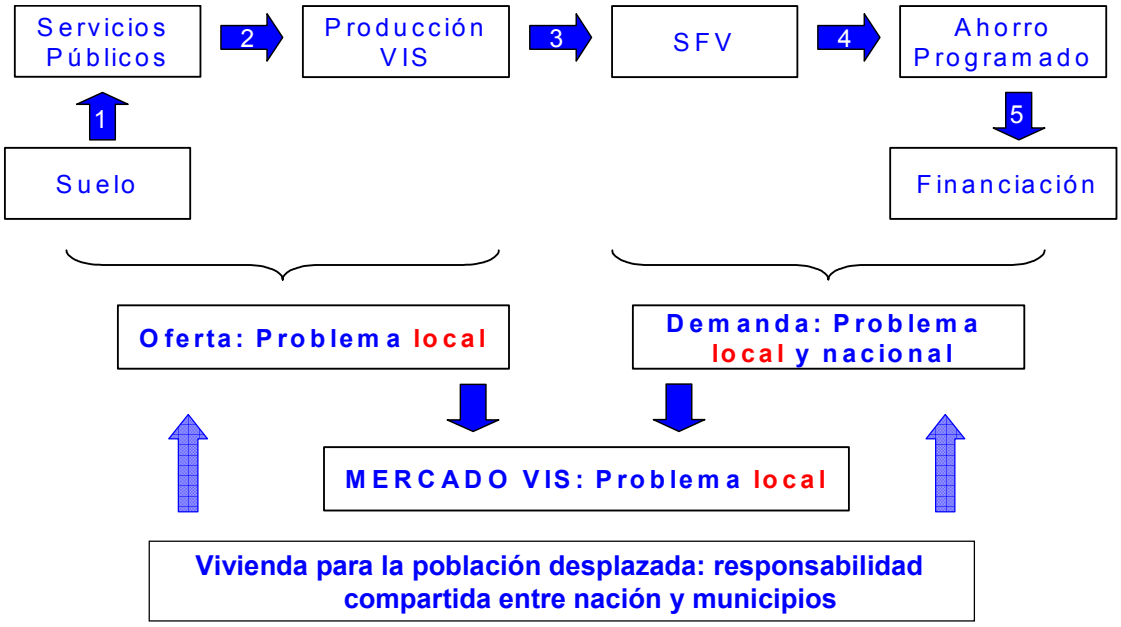
Durante el período 2002 a 2007 el Gobierno Nacional asignó a la población desplazada cerca de 49.000 subsidios de vivienda de interés social por $378 mil millones de pesos, los cuales representaron algo más del 25% de los recursos que destinó el Gobierno Nacional a sus programas de subsidios de vivienda urbana y rural, los cuales en general estaban dirigidos a población de bajos ingresos.

La política VIS para la población desplazada, tiene como contexto general la política VIS dirigida a hogares de bajos ingresos. Sin embargo, aunque los principios de política y la normatividad aplicable a cada una de estas poblaciones es diferente, en términos prácticos la ejecución de los programas ha terminado siendo similar, compartiendo los mismos problemas y obstáculos que han hecho difícil la ejecución de los mismos, con el agravante de que la población desplazada se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, y, por tanto, de menor capacidad de ejecución de los subsidios.

No obstante lo anterior, un análisis detallado de la ejecución de estos recursos permite concluir que son varios los factores de política que podrían ser sujeto de mejoras. De particular importancia resultan algunos aspectos de carácter institucional y algunos elementos de oferta y demanda del mercado de VIS en Colombia, que sólo podrían articularse para la población desplazada, con el trabajo conjunto del Estado en sus diferentes niveles (Diagrama 9.1).

Diagrama 9.1

EL MERCADO DE VIS EN COLOMBIA



A continuación se presentan las recomendaciones que se desprenden de los análisis realizados anteriormente.

Programación presupuestal independiente de programas VIS

Los recursos para la atención en vivienda a población desplazada, deben programarse de manera independiente a los recursos del programa de subsidio familiar de vivienda, dirigidos a hogares de bajos ingresos. Con lo anterior se lograrían dos aspectos de la mayor relevancia:

i. el programa de vivienda para población desplazada tendría mayor certidumbre sobre los recursos con que contaría en cada una de las vigencias presupuestales, permitiendo una mejor planificación del programa; y,

ii. el programa no competiría por recursos escasos, con el programa de SFV dirigido a hogares de bajos ingresos, el cual, al igual que el programa para población desplazada, se encuentra en situación deficitaria.

Definición de un marco normativo para población desplazada de mayor flexibilidad y totalmente independiente del SFV para hogares de bajos ingresos

Si bien es cierto que el marco normativo al que aplican los dos tipos de hogares es diferente, el hecho de que la mayor parte de las familias aplique a subsidios urbanos y lo

haga para adquisición de vivienda nueva, hace que en la práctica los procedimientos de ejecución de los subsidios sea similar, conllevando a transmitir las mismas dificultades del programa VIS urbano, a las familias desplazadas que presentan un mayor grado de vulnerabilidad.

Con fundamento en lo anterior se propone:

i. Teniendo en consideración que la decisión de los hogares desplazados de aplicar a un subsidio urbano no es independiente de la decisión de aplicar a un subsidio rural, se propone que los hogares al iniciar el trámite de aplicación al subsidio de vivienda tengan la posibilidad de escoger entre las dos modalidades.

   a. De esta forma, los recursos urbanos y rurales para población desplazada tendrían que hacer unidad de caja, con independencia de que las entidades ejecutoras del recurso fueran las mismas de la actualidad (i.e. Banco Agrario – Fonvivienda).

   b. Con lo anterior, el programa sería más flexible, los hogares tendrían un marco de información de mayor amplitud para tomar sus decisiones, y se eliminarían posibles inequidades entre los hogares que aplican a modalidades de SFV diferentes. Esta recomendación es de vital importancia, dados lo nuevos recursos que el Gobierno Nacional destinará a corto plazo a atender a la población desplazada en materia de vivienda.

ii. Dado que uno de los principales cuellos de botella que enfrenta el mercado de VIS en el país, es la baja disponibilidad de suelo para el desarrollo de proyectos VIS y que gran parte de la solución a este problema es responsabilidad de las autoridades locales, se propone orientar la ejecución de los subsidios hacia proyectos en los cuales los municipios son los oferentes del mismo, siguiendo la experiencia del programa de "Esfuerzo Territorial", en el cual el esquema de financiación promedio de los hogares de más bajos ingresos es el que se presenta en el cuadro de abajo:

Valor vivienda = SFV Gob. Nal + SFV Gob. Mun + Ahorro

i. **(61%)** **(27%)** **(11%)**

Cuadro 9.8

	Valor Solución	Valor SFV	Ahorro previo en dinero	Ahorro previo en lote	Otros recursos	Préstamo
FNV - L28 hasta 1 SMLM	13.909.893	8.519.277	726.778	301.455	3.783.147	579.235
Pob. Desp. Potencial	14.625.647	10.842.500	N.A	N.A	3.783.147	N.A

Fuente: Crece - FNV- Cálculos Economía Urbana

a. Como se observa, este esquema de financiación podría servir a los hogares desplazados toda vez que un mayor valor de SFV compensa la menor capacidad de ahorro de esta población. Sin embargo, son pocos los hogares que logran ejecutar el SFV de esta forma, dado que por lo general no están inscritos en proyectos de "esfuerzo territorial".

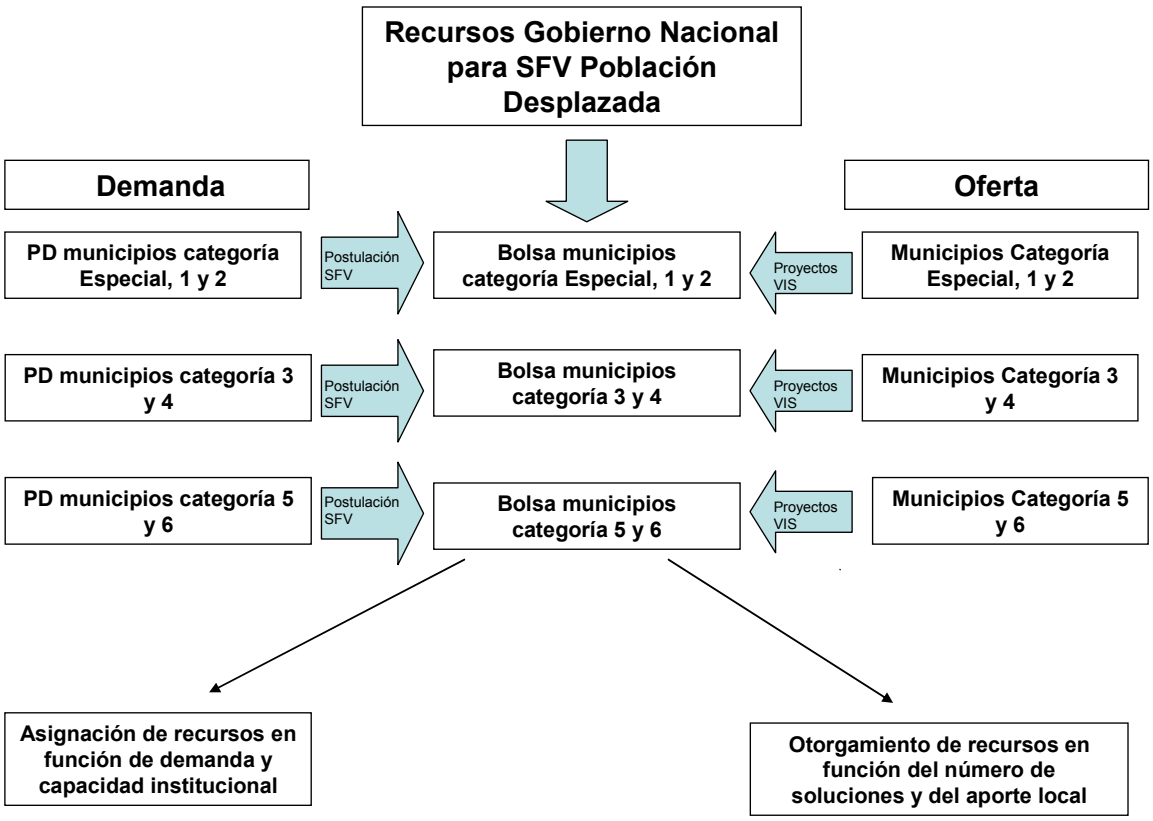
iii. De esta forma, la propuesta tiende a sustituir el enfoque actual en el que el hogar desplazado debe contar con recursos propios y se encarga de buscar oferta disponible por un enfoque en donde se articulen el esfuerzo nacional, el territorial y aportes de terceros, para minimizar la necesidad de aportes de los hogares, los cuales han de ser voluntarios y destinados a acercar aún más la solución de vivienda a las necesidades del hogar. En este enfoque, el municipio debe jugar un papel importante, pero al gobierno nacional le permite implementar mecanismos de articulación para conciliar la oferta y la demanda geográficamente.

iv. En adición a lo anterior, considerando que no es viable subsidiar la demanda sin garantizar que ésta va a encontrar una oferta que equilibre el mercado y garantice a las familias una solución real de vivienda, podría diseñarse un mecanismo de ejecución en el cual los subsidios del Gobierno Nacional se dirijan a financiar proyectos de VIS en conjunto con las autoridades municipales, en los cuales la adjudicación de las viviendas podría hacerse una vez finalizado el proyecto.

v. Con fundamento en lo anterior, se propone la conformación de tres bolsas de recursos en función de la distribución municipal de la población desplazada y la capacidad institucional de los diferentes municipios del país. Sobre dichas bolsas, municipios homogéneos en términos de capacidad institucional, competirían por los recursos en función del esfuerzo local por presentar proyectos o soluciones de vivienda para población desplazada y en función del aporte local para cada una de las familias desplazadas y demandantes de vivienda. Los municipios podrían estar segmentados en función de las categorías descritas en la Ley 617 de 2000. El diagrama 9.2 describe el procedimiento:

Diagrama 9.2.

ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SFV DESTINADO A LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS VIS PARA POBLACIÓN DESPLAZADA



Con el fin de ilustrar en términos prácticos la propuesta, se tomará como ejemplo los municipios con categoría especial: Bogotá, Cúcuta, Medellín, Cali y Bucaramanga[29]. El RUPD indica que a septiembre de 2007[30], estos municipios albergaban el 18% de las personas en situación de desplazamiento. En el esquema propuesto, esto significaría que la Bolsa de los Municipios con Categoría Especial tendría el 18% del presupuesto para SFV del Gobierno Nacional. Por estos recursos competirían entre sí estos municipios, con estrategias como una mayor cofinanciación de los proyectos (Bogotá ya cuenta con el SFV distrital para este propósito), calidad y cantidad de proyectos de vivienda, y programas asociados a la estabilización socioeconómica de los beneficiarios de los proyectos de vivienda, entre otras.

v. Bajo este esquema, y sólo para población desplazada, podrían desarrollarse procesos de contratación de constructores por concurso, los cuales incluyan mecanismos de cubrimiento de riesgos para imprevistos en los flujos de caja a lo largo del desarrollo

[29] DNP, categorías vigentes para 2008.
[30] Textos preliminares, Guía de atención integral a la población desplazada por la violencia en Colombia, Tomo I, Acción Social, UTEC.

del proyecto. Esto debe ir acompañado de la exigencia y supervisión del cumplimiento de los estándares normativos y de calidad, así como de unas adecuadas condiciones de hábitat. Bajo este esquema podrían surgir alternativas innovadoras con materiales culturalmente adecuados en función de las particularidades regionales.

vi. En complemento al proceso de distribución de recursos descrito, es pertinente considerar un esquema diferencial de montos de SFV del Gobierno Nacional, en función de los precios de venta de vivienda observados en las categorías de municipios definidos. Lo anterior se propone, teniendo en consideración que las viviendas de los municipios de categorías Especial, 1 y 2, tienden a ser más costosas que las que se construyen en los municipios de categorías 5 y 6, por lo cual se considera adecuado otorgar montos mayores de SFV a los municipios donde el precio de las viviendas sea mayor.

Los municipios en categoría Especial, 1 y 2 son ciudades de gran tamaño con capacidad fiscal suficiente para implementar esquemas de apoyo complementario a los recursos de la nación para VIS. Así mismo, los precios de las viviendas en estos municipios son sin duda los más altos a nivel nacional, razón por la cual el SFV del Gobierno Nacional debe ser en términos absolutos mayor. Otro segmento de mercado sería el de los municipios de categorías 3 y 4 y un último segmento estaría compuesto por los municipios de categorías 5 y 6.

Con el fin de determinar los posibles montos de SFV a otorgarse por categoría, se analizaron los valores de las viviendas registrados en la base de datos del proceso de elegibilidad que adelanta Findeter, así como datos suministrados directamente por constructoras de VIS[31].

Teniendo en consideración los factores enunciados, se propone un esquema de valores de SFV en el cual el Gobierno Nacional financie el 12% correspondiente a recursos propios, descrito en el cuadro 9.8, aportando el 73% del valor de las soluciones de vivienda. El Cuadro 9.9 ilustra el esquema de financiación propuesto, con SFV diferenciales por categoría de municipio, teniendo en cuenta el valor de las viviendas en las diferentes categorías:

Cuadro 9.9

ESQUEMA DE FINANCIACIÓN DE VIS PARA HOGARES DESPLAZADOS (SMLM)

Categoría Municipio	Valor Promedio M2 VIS	Área Promedio (M2)	Valor Vivienda Promedio (100%)	SFV GN Propuesto (73%)	Aporte Gobierno Municipal Propuesto (27%)
E, 1 y 2	1,21	40	49	36	13
3 y 4	0,95	40	38	28	10
5 y 6	0,85	40	34	25	9

Fuente: Norco, Constructora Bolívar, Equilátero Ltda. 2007, Findeter, 2007. Cálculos: Economía Urbana

[31] Constructora Bolívar, Norco Ltda. y Equilátero suministraron datos importantes para el caso de Bogotá.

Es importante notar que tanto el monto del SFV del Gobierno Nacional como el del gobierno municipal disminuyen a medida que aumenta la categoría del municipio, dado los menores costos de las viviendas en municipios pequeños.

La combinación del esquema diferencial de monto del SFV y del esquema diferencial de distribución de recursos, optimiza la distribución final de los recursos, ya que se tiene en cuenta la demanda para distribuir los recursos del SFV y financiar la oferta, a la vez que se toma el precio de las vivienda para definir el monto óptimo del subsidio por municipio.

Generar un sistema de información sectorial bajo una normativa más flexible, con especial énfasis en la VIS usada

Dado que la compra de vivienda usada resulta ser una alternativa económica y real para los hogares desplazados, es necesario definir mecanismos que faciliten el acceso de los hogares a la oferta de VIS usada. Así mismo, es de vital importancia facilitarles a los oferentes de este tipo de vivienda su participación en el mercado.

Una recomendación relacionada con este último punto es flexibilizar la normatividad relacionada que hace dispendiosa y costosa la compra de la VIS usada como podría ser la norma antisísmica. De igual forma, esta rigidez normativa se convierte en un obstáculo para que a muchas familias se les pueda adjudicar el subsidio SFV para mejoramiento de vivienda.

Sobre el primer punto, es necesario desarrollar un sistema de información que le permita a los oferentes vincularse a un plan de divulgación de viviendas disponibles, y que a su vez sirva como estrategia de asesoría para familias desplazadas que buscan vivienda. Una estrategia con estas características fue diseñada por un grupo de consultores[32]en 2002 para la entonces Red de Solidaridad Social, estrategia que tuvo una experiencia piloto en el municipio de Soacha. Se diseñó un formato de registro para oferentes con un software asociado para facilitar el proceso, acompañado paralelamente de estrategias informativas en medios masivos (radio, televisión) y focalizados (cartillas). Se realizaron levantamientos de predios identificados como oferta de vivienda para venta o arrendamiento y se diseñó una estrategia de acompañamiento institucional. Este ejemplo permite identificar estrategias y procesos necesarios para el diseño e implementación de sistemas de información como el que se considera necesario en el caso de hogares desplazados.

Aunque la propuesta hace énfasis en la vivienda usada, es importante también desarrollar mecanismos de información sobre vivienda nueva a escala nacional. Esto con el fin de permitirle a los hogares postulantes obtener mayor información sobre los proyectos de vivienda disponibles en el país y poder tomar una decisión con mayores elementos de juicio.

[32] Gloria Bolaños, Judith Rodriguez, Jimmy Viera, Juan Carlos Ossa y Luis Fernando Correal

Fortalecimiento institucional del MAVDT para la administración del programa

Los cambios presupuestales, normativos y de política necesitan un fortalecimiento institucional del MAVDT, entidad rectora de la política de vivienda, que garantice la adecuada ejecución del programa. En tal sentido, se propone la creación de un grupo de trabajo nuevo, independiente al grupo de subsidios del VVDT, que tenga una relación directa y permanente con todas las entidades que hacen parte del SNAIPD, se encargue de gestionar el programa conjunto "Urbano-Rural" (urbano con el Fonvivienda y rural con el Banco Agrario), coordine las actividades de administración de la demanda con las CCF y gestione directamente con los municipios la formulación de proyectos de VIS.

Impulsar el Ahorro Voluntario Contractual - FNA como mecanismo de financiación para hogares desplazados con capacidad de ahorro

Una alternativa de financiación adicional para aquellos hogares desplazados con ingresos superiores a 1.5 SMLM y permanentes, es el programa de Ahorro Voluntario Contractual del Fondo Nacional de Ahorro. Dicho programa habilitaría a los hogares, para que en 12 meses sean sujetos de crédito hipotecario, independiente de que sus ingresos provengan del mercado laboral informal.

Diseñar un mecanismo eficiente de interventoría y seguimiento a los proyectos de VIS rural

Como se observó en la información procesada de la encuesta aplicada por Econometría, tanto para los proyectos urbanos como rurales las viviendas construidas o mejoradas presentan deficiencias en calidad. Una de las principales razones que explica este fenómeno, es el escaso seguimiento que se hace al desarrollo de los proyectos. Para el caso rural, la interventoría tiene un presupuesto que parece limitado (5% del valor del subsidio), en función de la práctica en el mercado en la cual el costo de la interventoría podría ascender a 10% del valor del proyecto.

Una alternativa para garantizar la calidad de los proyectos de VIS, no sólo en áreas rurales sino también urbanas, es la creación de la Superintendencia de Vivienda, propuesta anunciada recientemente por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Esta institución tendría la función específica de vigilar el cumplimiento de los estándares de calidad por parte de los constructores, traduciéndose en el caso rural en un apoyo para las familias desplazadas que llegasen a tener problemas con la calidad de sus viviendas y en el respaldo a un proceso de construcción más eficiente y de calidad.