



UNIVERSIDAD DE  
**LA SALLE**

## **El programa de vivienda gratuita. Un análisis de su implementación y evaluación de su oferta habitacional.**

Angela Bedoya Ruiz • Carlos Agudelo Rodríguez • Helmuth Ramos Calonge • Clara Juliao Vargas  
XII Seminario de investigación urbana y regional • 28 de septiembre 2016 • Cali

El programa de vivienda gratuita. Un análisis de su implementación y evaluación de su oferta habitacional.



**El Programa de Viviendas 100% subsidiadas.  
Un estudio comparativo de su implementación y productos habitacionales en Bogotá y otras ciudades principales de Colombia**

Objetivo general

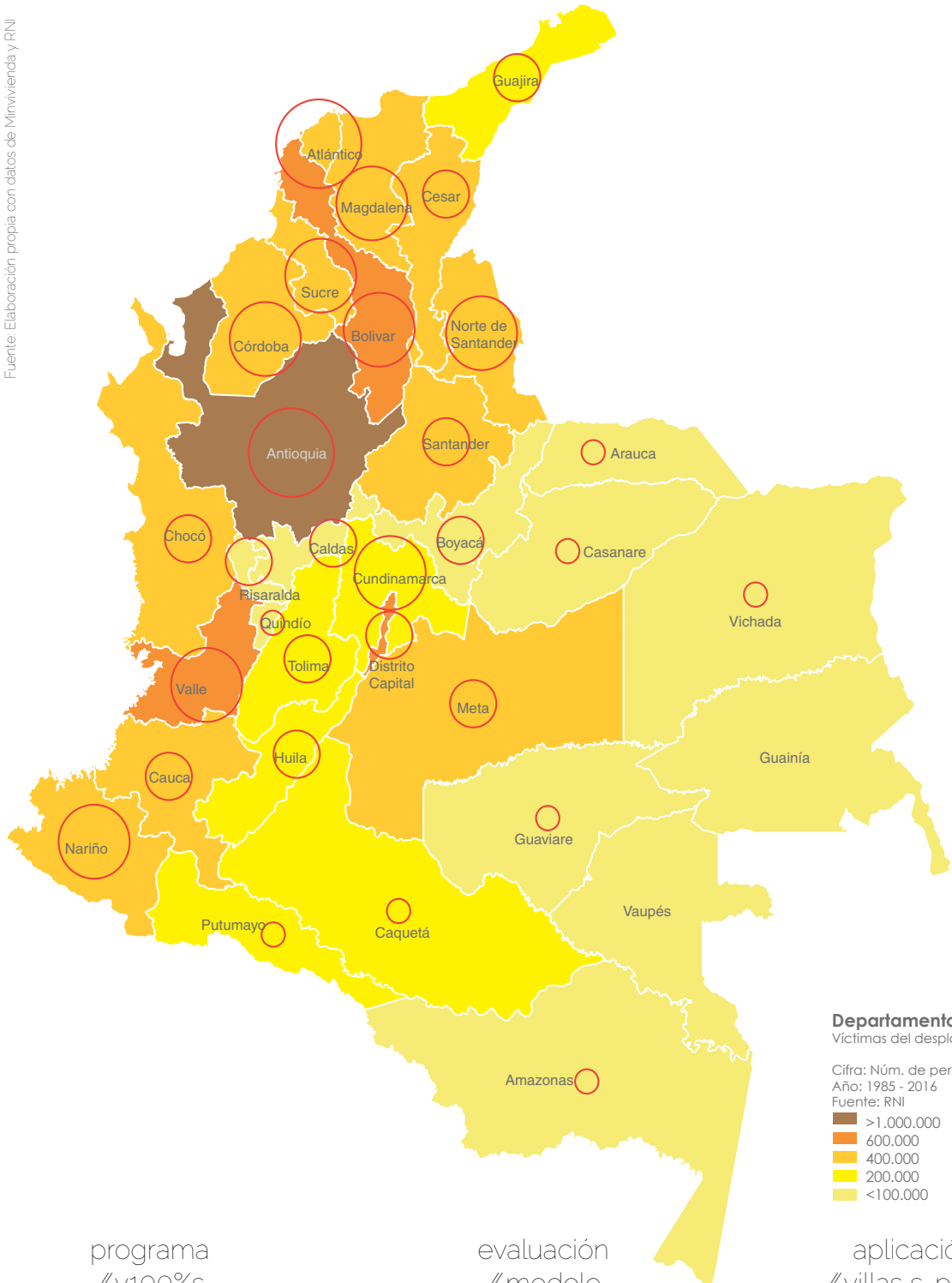
Evaluar el diseño y ejecución del Programa de viviendas 100% subsidiadas, a partir de un análisis comparativo de su implementación y productos habitacionales generados en diferentes ciudades colombianas, atendiendo a aspectos como: condiciones de planificación y gestión del suelo, articulación de los proyectos a los sistemas y servicios urbanos principales, condiciones de integración e inclusión social y calidad habitacional.

# Programa de Viviendas 100% subsidiadas

100.000 viviendas a través del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SFVE) que otorga gratuidad en el acceso a la vivienda, sin condicionantes en la transferencia de la propiedad.

Busca incluir a aquellos hogares en situación "de vulnerabilidad priorizada, sin capacidad de ahorro ni acceso a crédito" (MinVivienda, 2014: 60), incluyendo víctimas del conflicto armado colombiano y hogares en posición de vulnerabilidad social y económica.

Se incluye dentro de estrategias de superación de pobreza extrema en el país, generación de empleo y crecimiento económico en el marco de desarrollo de ciudades sostenibles e incluyentes



Fuente: Elaboración propia con datos de Minvivienda y RNI

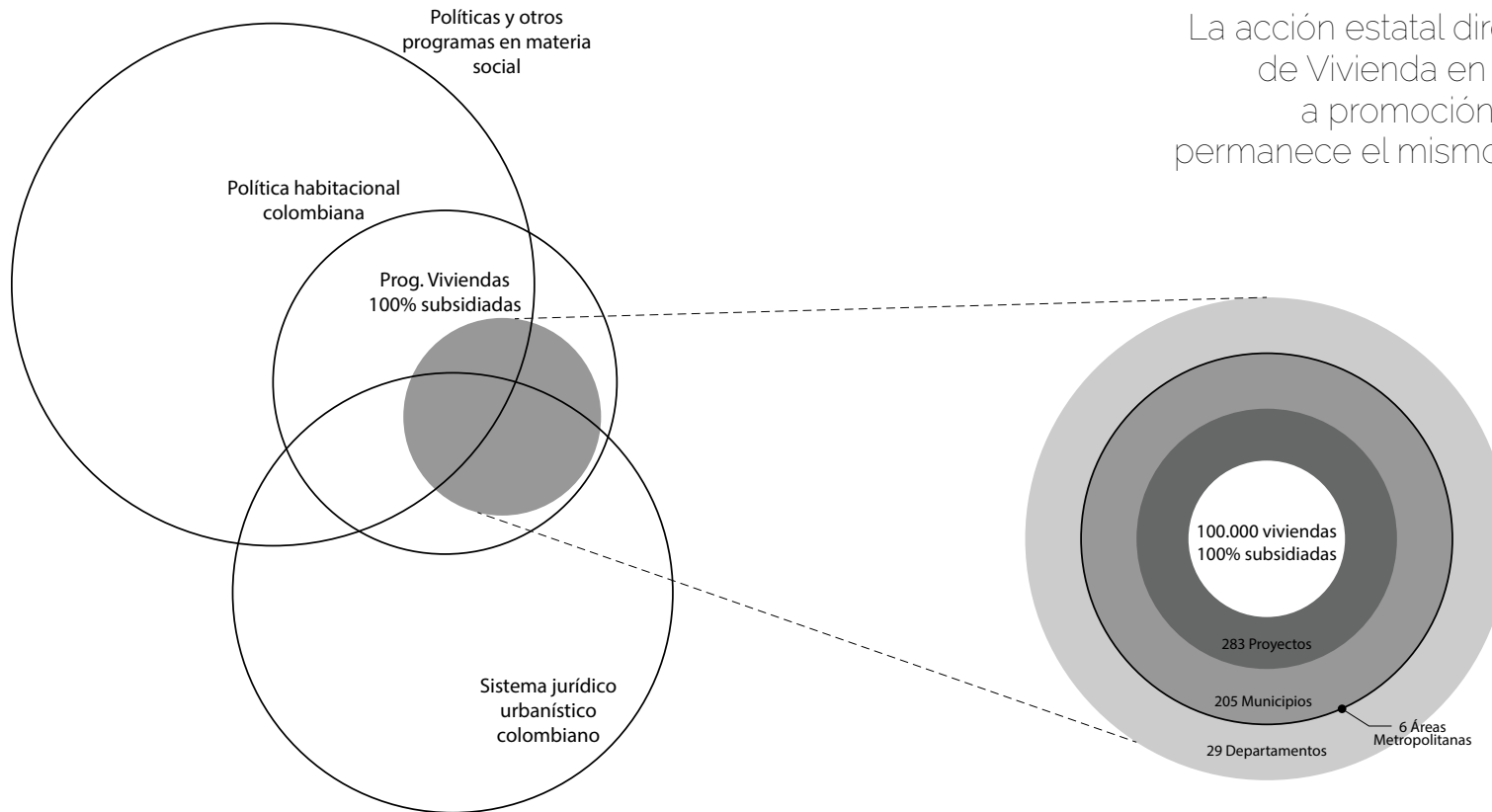
# Política integral de vivienda

Reconocer la diversidad de la demanda y sus necesidades habitacionales. . Planteamiento de diversos subsidios

Superar la visión sectorial de la vivienda y articular ésta a la política social y programas de lucha contra la pobreza, de atención a víctimas del conflicto y poblaciones vulnerables en situación habitacional crítica:

La acción estatal directa en cabeza del Ministerio de Vivienda en lo que respecta por ejemplo, a promoción y focalización. Sin embargo, permanece el mismo esquema de mercado en la provisión de vivienda

## Complejidad y contextualidad del Programa



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández-Ballesteros (2011)

programa  
//v100%  

---

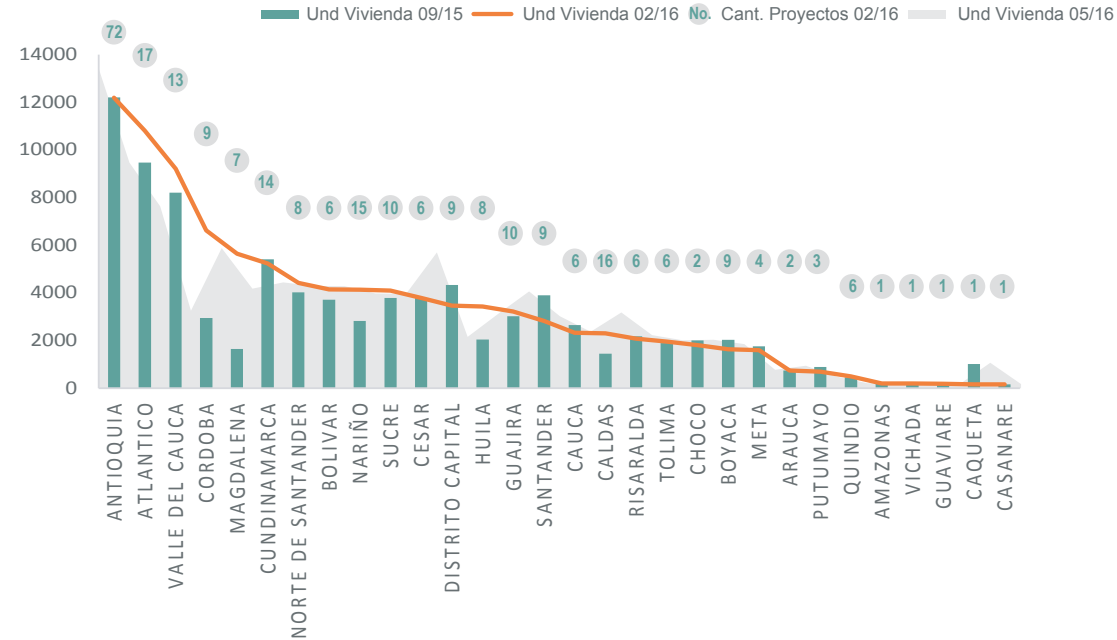
evaluación  
//modelo

aplicación  
//villas s. pablo

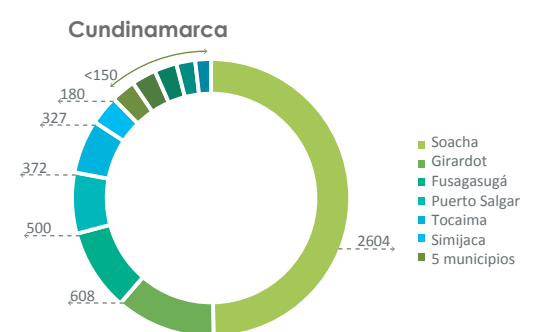
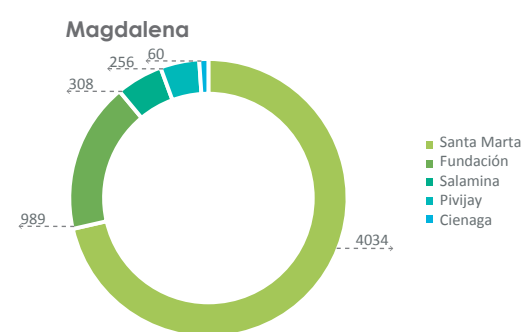
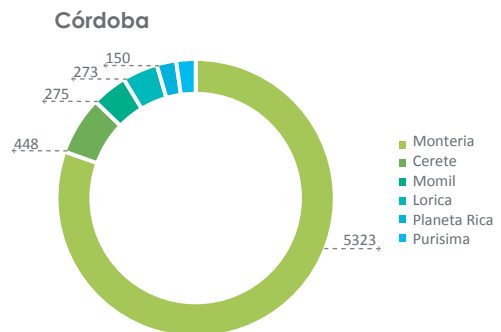
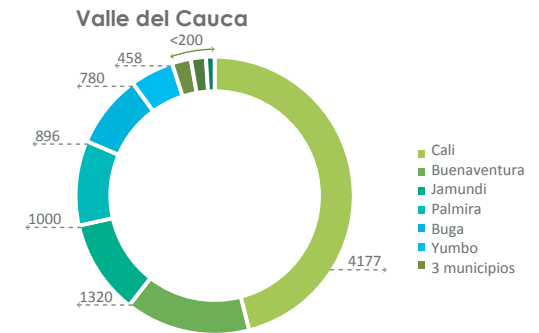
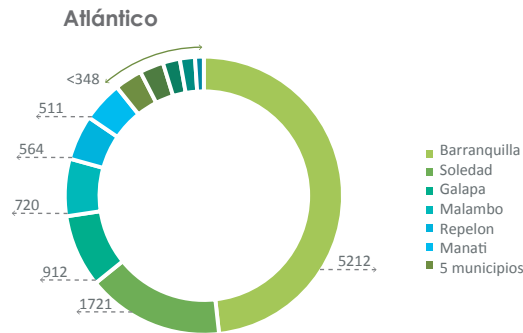
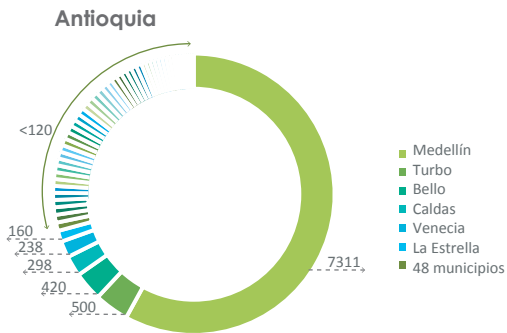
conclusiones //  
caso y evaluación

# Oferta de vivienda generada por el programa de vivienda gratuita

Unidades de Vivienda



## Departamentos con mayor Unidades de Vivienda



programa //v100%s

evaluación //modelo

aplicación //villas s. pablo

conclusiones // caso y evaluación

NACIÓN | 20 DE OCTUBRE DE 2014

## La urbanización en Medellín que se convirtió en zona de guerra

Un proyecto del programa de las 100.000 viviendas gratis del gobierno cayó en manos de un grupo armado. Se trata de una alerta de lo que puede suceder en otras partes del país.



La banda no solo se tomó el conjunto Santa Fe de Antioquia en Medellín sino que impuso su ley en los conjuntos aladaños, que también deben pagar por la seguridad. Foto: Pablo Andrés Mesa/ve

Fuente: Revista Semana y El espectador online

HOME

NACIONAL | 20 OCT 2014 - 9:00 PM

Aciertos y errores del Gobierno

## La otra cara de las viviendas gratis

La alegría de muchas familias al recibir su primera casa contrasta con algunos problemas que van descubriendo con el paso de los días y los meses.

Por: \* Pablo Correa, Angélica Cuevas, Sergio Silva y María Paulina Buena.

COMENTARIO

8399

Twitter Facebook Google+ LinkedIn

NOTICIAS



Casas gratis entregadas por el gobierno en La Guajira.

Hace algunos días Germán Vargas Lleras escribió en su cuenta de Twitter: «En Vivienda no puede ser más satisfactorio el balance: 2.954 casas gratis para La Guajira! El trino iba acompañado de una fotografía tomada desde un helicóptero. Abajo, en medio de un paisaje verde, se observaba una enorme mancha de cemento: la urbanización Hato Nuevo, con al menos 400 casas de techos rojos (ver foto).

2012 - 2015: 100.000 unidades de vivienda // 283 proyectos // 205 municipios

¿Para qué la evaluación?  
¿Qué aspectos debe incluir?  
¿Qué estrategias metodológicas?

Serrano y Raczinsky (2002):

la evaluación debería contribuir a tres funciones principales:

- colaborar en los procesos de toma de decisiones,
- contribuir a optimizar la gestión pública, generar conocimiento y aprendizaje sobre la planificación social y
- aportar a la consolidación del control ejercido por las comunidades.

Cobra importancia, no solamente para el sector público como oportunidad para determinar la eficacia y eficiencia de determinadas inversiones, sino también desde otros sectores cada vez más involucrados.



Serrano y Raczinsky (2002):

la evaluación debería contribuir a tres funciones principales:

- colaborar en los procesos de toma de decisiones,
- contribuir a optimizar la gestión pública, generar conocimiento y aprendizaje sobre la planificación social y
- aportar a la consolidación del control ejercido por las comunidades.

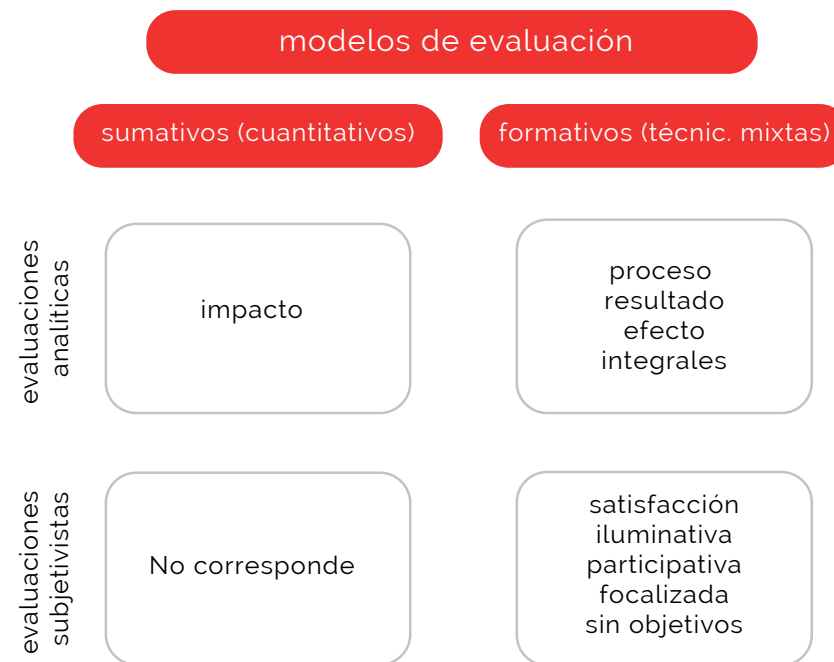
Cobra importancia, no solamente para el sector público como oportunidad para determinar la eficacia y eficiencia de determinadas inversiones, sino también desde otros sectores cada vez más involucrados.

**Ámbito académico:** debe señalar enseñanzas derivadas de la experiencia, que permitan evolución y mejoría en prácticas posteriores y así contribuir al desarrollo y diseño de programas más sostenibles en el mediano y largo plazo. Adicionalmente, **la evaluación podría servir al propósito de establecer nuevas variables e indicadores que midan el cumplimiento de los objetivos y metas** (Bamberger & Hewitt, 1985).

Serrano y Raczinsky. Evaluación en el contexto de políticas sociales:

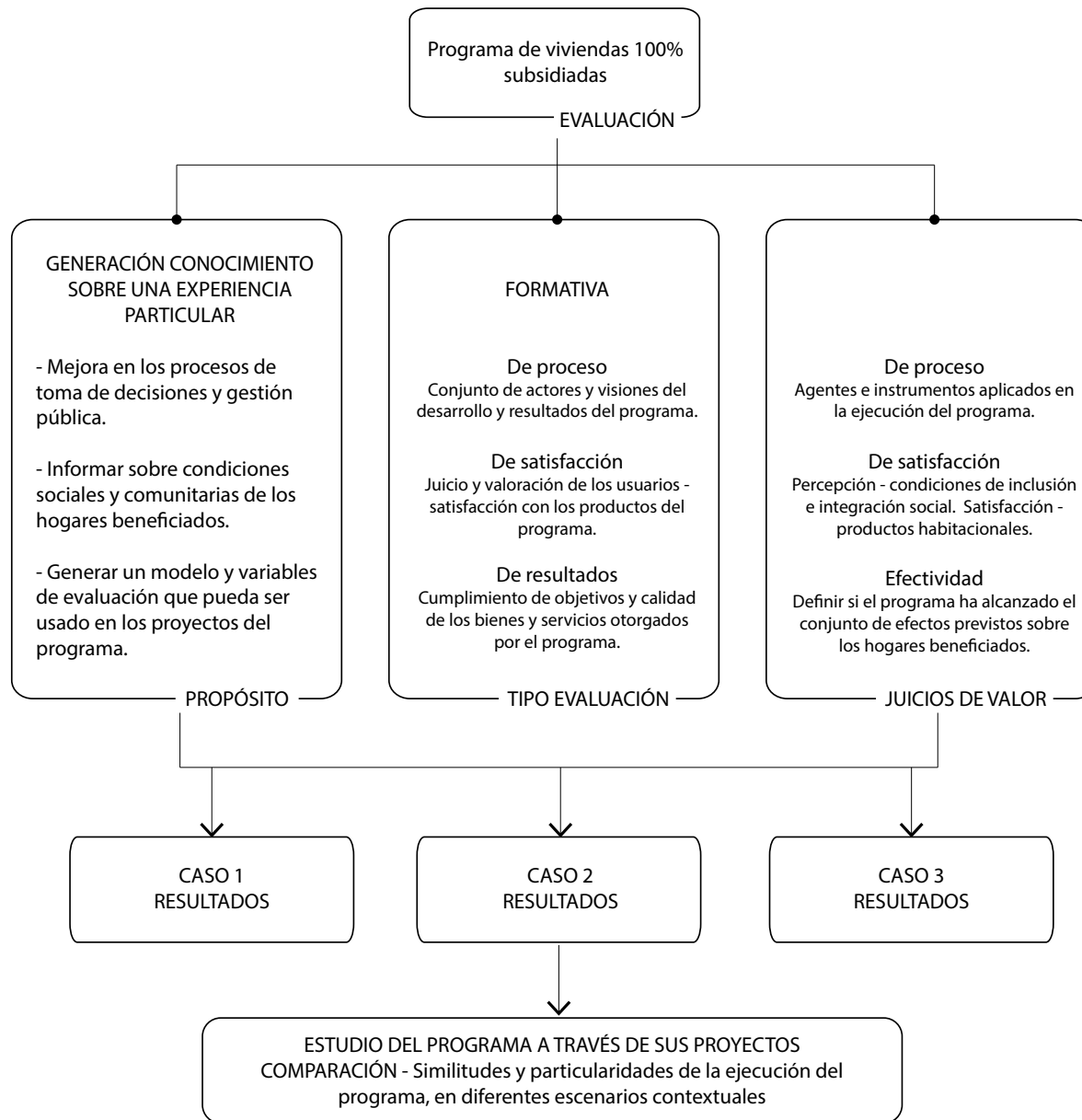
*"es una tarea rigurosa y sistemática, tiene un carácter retrospectivo y emite juicios de valor sobre políticas o programas"* (2002, pág. 6).

pertinencia // focalización // cobertura // proceso // eficiencia // eficacia // efectividad  
// satisfacción



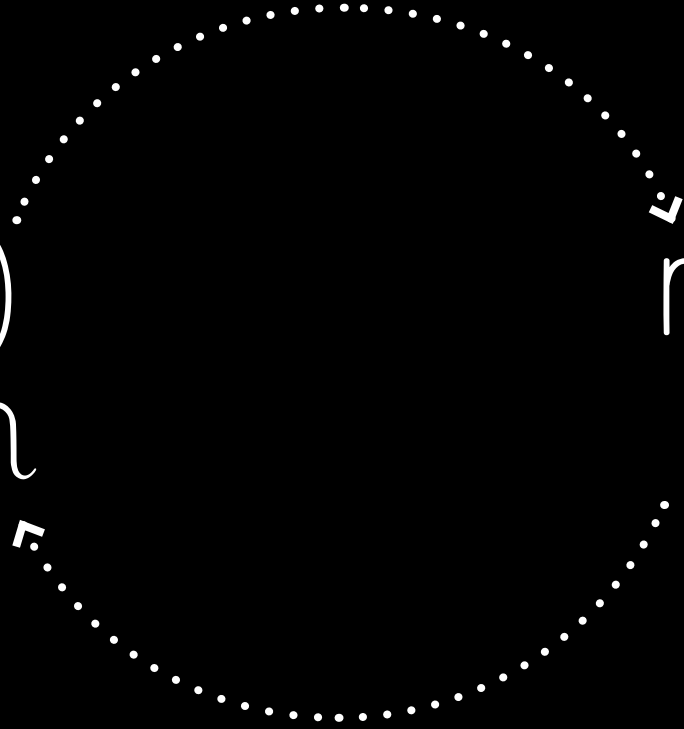
Fuente: Serrano y Raczinsky, editado por autores

# esquema metodológico de la evaluación



método(s)  
evaluación

naturaleza  
programa



los conceptos



describen la...

dan indicios de...

miden/dan cuenta de...

dimensión

Abarcan los aspectos de un concepto a investigar; también se puede equiparar dimensión con concepto.

atributos

Cualidades, características o atribuciones casi siempre de tipo subjetivo. Se les denomina también unidades de análisis.

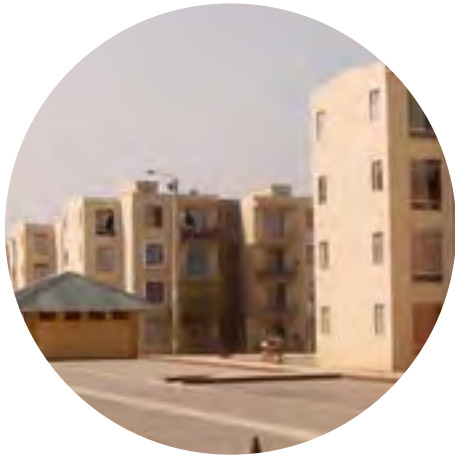
variables

Características de una unidad de análisis o parámetro, estas deben ser medibles, lo cual se hace a través de los indicadores.

indicadores

"Expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad..." (DANE, 2005)

## Casos y ciudades comprendidos por la investigación



Barranquilla



Bogotá



Bucaramanga



programa  
//v100%

evaluación  
//modelo

aplicación  
//villas s. pablo

conclusiones //  
caso y evaluación

*gestión urbana integral*

Coordinación  
entre agentes

Articulación programa y  
planificación territorial

Participación  
y empoderamiento

*habitabilidad*

Articulación ciudad y  
condiciones zona

Condiciones físicas  
agrupación

Confort y condiciones  
físicas vivienda

*inclusión social*

Organización

Solidaridad

Convivencia

Modelo para la evaluación del Programa de vivienda gratuita  
Contempla cerca de 130 indicadores



Coordinación interinstitucional y con otros agentes

Coordinación entre niveles de gobierno - entes territoriales

Articulación programas de vivienda social - políticas y/o programas en materia social

Alianzas publico-privadas para el desarrollo conjunto de proyectos

Existencia de mecanismos de coordinación y percepción agentes institucionales, privados y población.

Articulación políticas y programas de vivienda social- procesos de planificación territorial

Desarrollo de vivienda social en coherencia con el marco de planificación territorial municipal

Acciones orientadas a promover el acceso al suelo para el desarrollo de vivienda social, infraestructura y servicios sociales asociados

Aplicación de instrumentos de planificación territorial

Aplicación de instrumentos de financiación del espacio urbano

Puesta en valor de la acción local municipal en la aplicación de instrumentos de gestión, planificación, financiación.

Participación de grupos poblacionales beneficiados

Acciones para la participación de los hogares previa la adjudicación de la vivienda

Acciones orientadas a la creación y fortalecimiento de capacidades de los hogares previo y posterior a la adjudicación de la vivienda

Percepción acerca de la Participación y nuevas capacidades

Indicadores orientados a...

Habitabilidad



Consumo de suelo

- Localización según clasificación de suelo
- Saturación /colmatación urbana
- Consumo de suelo según actividad (suelo rural productivo)
- Intensidad de uso
- Nivel de ocupación de suelo

Condiciones de localización, ocupación y densidad

Condiciones del terreno

- Manejo de riesgos naturales
- Existencia de riesgos naturales y antrópicos

Existencia y mitigación

Articulación con sistemas principales

- Relación con infraestructura para la movilidad
- Interacción con elementos de estructura ecológica principal

Proximidad

Acceso a servicios públicos básicos

- Proximidad a equipamientos sociales

Proximidad a equipamientos de seguridad, educación, salud, recreativos

Condiciones socio-demográficas

- Facilidad de acceso a empleo

Proximidad

Condiciones de componentes ambientales

- Interacción con componentes ambientales
- Oferta de espacios verdes

Condiciones de movilidad

- Condiciones de desplazamiento
- Oferta de transporte público
- Proximidad a redes de transporte

Existencia, frecuencia

Indicadores orientados a...





Complejidad urbana

- Coherencia entre usos existentes y nuevos
- Diversidad de usos

Diversidad de usos en la zona y existencia de usos compatibles

Manejo de elementos comunales

- Condiciones del viario
- Diversidad de usos
- Oferta de espacios comunales verdes
- Oferta de servicios e infraestructuras
- Oferta de zonas de permanencia
- Utilización de áreas comunes

Disponibilidad, áreas

Metabolismo urbano

- Aprovechamiento y autogeneración de recursos

Confort fisiológico

- Adecuada implantación de edificaciones
- Confort higrotérmico en la vivienda
- Confort lumínico en la vivienda
- Confort acústico en la vivienda

Condiciones de humedad, temperatura e iluminación

Confort espacial de la vivienda

- Condiciones de los espacios

Funcionalidad y hacinamiento

Patologías presentes en la vivienda

- Físicas
- Mecánicas
- Químicas
- Biológicas

Tipificación de las patologías

Indicadores orientados a...



Organización

Sentido de pertenencia a organización comunitaria y organizaciones de base

Generación de esquemas o estrategias de trabajo colectivo

Acceso a la información y a la comunicación

Toma de decisiones en la comunidad

Acciones concretas definidas

Logros alcanzados

Esquemas existentes, consenso y personas participantes

Solidaridad

Existencia y uso de redes familiares y sociales

Percepción individual frente a su situación de inclusión

Percepción colectiva frente a su situación de inclusión

Existencia de redes y percepción

Convivencia

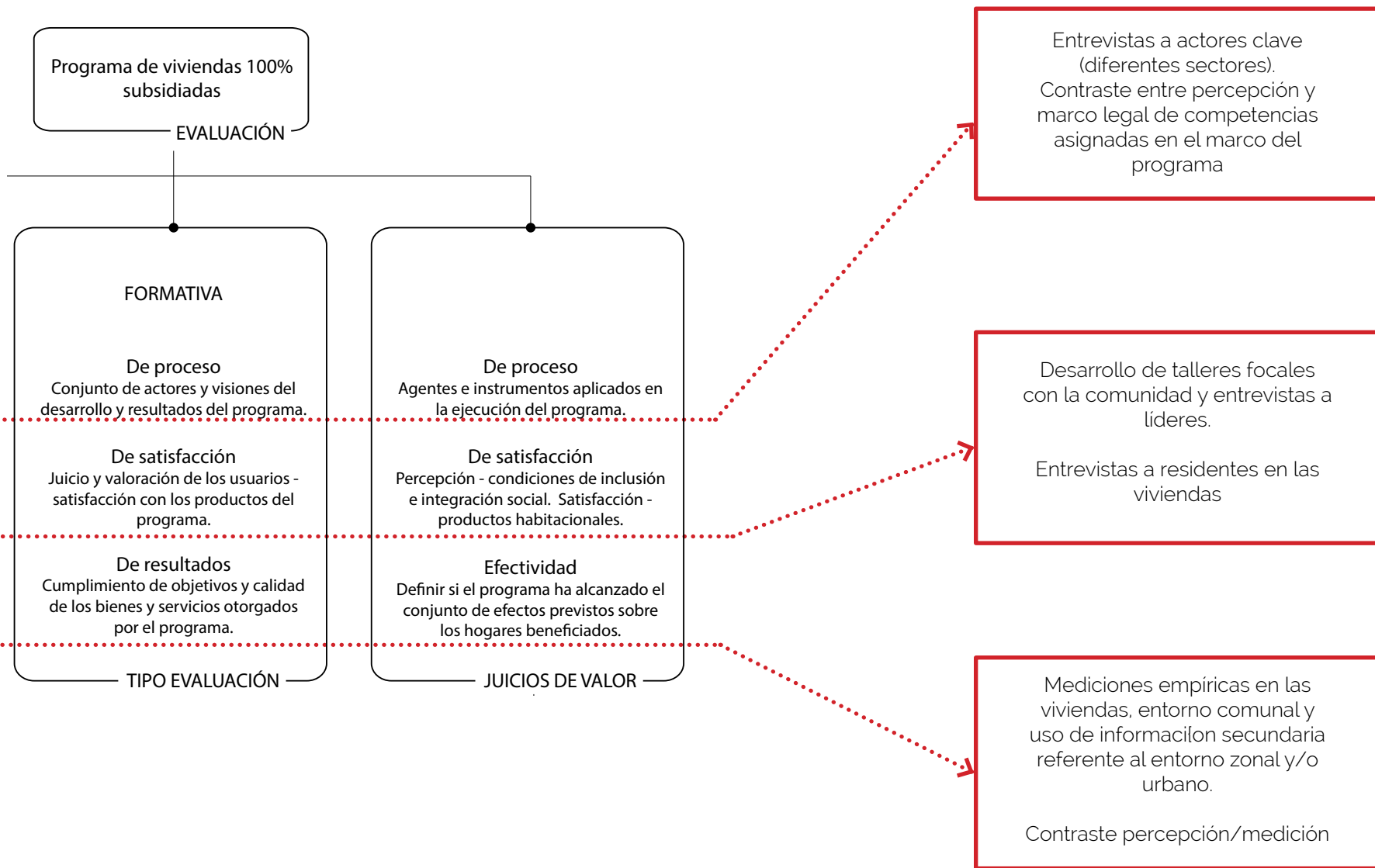
Existencia de conflictos vecinales

Forma de resolver los conflictos vecinales

Acceso a actividades culturales y recreativas

Existencia

Indicadores orientados a...



medición

# Villas de San Pablo



## Villas de San Pablo

Desarrollado en el marco de un MISN. (aprobado en el 2008).

832 viviendas en dos manzanas. mz 19 (630) / mz 15 (192)

4 entrevistas a agentes // 53 encuestas a residentes // 1 entrevista a un líder de la comunidad.

3 talleres focales con jóvenes, adultos y mujeres residentes. // Taller de dibujo con niños.

Mediciones de confort en 8 apartamentos del proyecto. // Mediciones de condiciones físicas del espacio comunal y urbano.



NOTA:  
 EL MACROPROYECTO DEBE IMPLEMENTARSE DENTRO DEL LÍMITE TOTAL DEL ÁREA ÚTIL, DEJA DESTINADO EN SU INTERIOR UN ESPACIO RESERVADO COMO RESERVA PARA OTROS USOS, EN EL TÍTULO DEL ÁREA ÚTIL TOTAL DEL MACROPROYECTO.

CONTIENE  
**LOCALIZACIÓN DE USOS Y ACTIVIDADES MACROPROYECTO**

ARCHIVO:  
 Localización de usos y actividades.mxd

VI.00

FECHA:  
**FEBRERO / 2015**

ESCALA:

- CONVENCIONES
- Centro de Equipamiento
  - Centro de Espacios Públicos
  - Zona de Protección Ambiental
  - Almacenamiento de Residuos Especiales
  - Actividad Residencial
  - Actividad Comercial
  - Actividad Multipl
  - Límite Reserva de Área Terrestre
  - Límite Unidad Ejecutiva 1
  - Vía Ciudadana Esplendor
  - Vía Intercomunal P.O.T.
  - Canal Escuela de la Villa

# Proceso de desarrollo • Proyecto de promoción privada

Fuente: fmsd

Fuente: mvct



Inicio proceso DINCS por parte de la FMSD  
4 etapas - VAAS  
Vinculación antes del sorteo de las viviendas.  
Realización de talleres proyecto de vida / convivencia y cultura ciudadana / acuerdos técnicos

**08/2013**

En el marco del programa la FMSD conforma una Unión Temporal con Prodesa (gerencia)

Propuesta evaluada por FINDETER

**9/2012**

Firma del contrato

**11/2012**

**10/2012**  
Selección proyecto

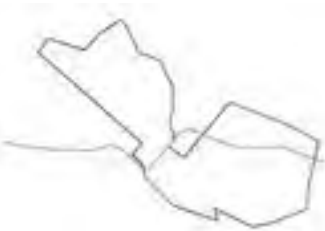
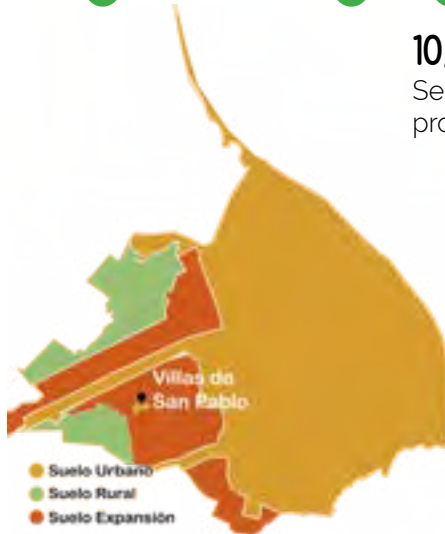
**03/2013**  
Inicio de obra

**11/2013 - 9/2014**  
Proceso de sorteo y entrega de las viviendas

**2014 - hoy**  
Continuación proceso DINCS. Adaptación y Acompañamiento

Construcción de equipamientos. Hoy 4 y en construcción 4

**2008**  
Macroproyecto de interés social Nacional de promoción privada por parte de la Fundación Mario Santo Domingo



programa  
//v100%

evaluación  
//modelo

aplicación  
//villas s. pablo

conclusiones //  
caso y evaluación



- Programa V100%S de iniciativa del gobierno Nacional. En Villas de San Pablo, adicionalmente se materializa en el marco de una normativa de desarrollo territorial expedida por este mismo nivel de gobierno - MISN
- El proyecto no se enmarca dentro de las previsiones de planificación del gobierno local, quien ha asumido un rol posterior, junto con otros agentes públicos y privados en la provisión de programas e infraestructura social
- Se reconoce que Villas de San Pablo constituye un buen ejemplo del programa, y con esto se reconoce la labor de la Fundación Mario Santo Domingo en los procesos de capacitación y acompañamiento.



Habitabilidad

Articulación ciudad y  
condiciones zona

Condiciones físicas  
agrupación

Confort y condiciones  
físicas vivienda

- Entorno: Condición de aislamiento físico del proyecto que incide de manera determinante en el acceso a infraestructura social, pero adicionalmente, en las capacidades de la población de acceso a lugares de empleo.
- Vivienda: en el caso de este proyecto, no se plantearon viviendas incluyentes con un diseño adaptado a condiciones de discapacidad.
- Las viviendas exhiben mediciones de confort dentro de los rangos admitidos, excepto en lo que respecta al confort acústico, en parte por el desarrollo de celosías para la ventilación y por falta de cumplimiento de reglas de convivencia de algunos de los residentes.





- En cuanto a la población, se evidenció que vivir en Villas de San Pablo, constituyó un cambio representativo en sus anteriores formas de vida.

- Si bien la mayoría de la población era población urbana, el esquema de propiedad horizontal representó un cambio asociado a nuevos retos de convivencia con nuevos vecinos y nuevas cargas de administración que en algunos casos no se tenían previstas por parte de los hogares.

- Se encontraron esquemas de trabajo comunitario no incidentes y débiles redes internas



# Conclusiones y evaluación

- Se han dirigido esfuerzos por definir un marco de evaluación integral alrededor de diversos aspectos en torno al desarrollo de vivienda social y sus dimensiones administrativa, física y social, cuya efectividad y capacidad de transferencia a otros casos está aún por probar.
- Si bien intenta acercarse a este tipo de desarrollos de manera integral, es altamente dependiente, del contexto y del acercamiento a los actores involucrados para su utilización, lo cual repercute en el número de casos que puedan ser estudiados.
- Si bien busca como propósito el planteamiento de nuevos indicadores, que contribuyan a la construcción conceptual de la sostenibilidad, la disponibilidad de datos e información en el contexto colombiano, ha influido en la delimitación de los indicadores escogidos para avanzar en este tema.

# Referencias bibliográficas

- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores. Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial: Herramientas estadísticas para una gestión territorial más efectiva. Bogotá: DANE.
- Fernández-Ballesteros, R. (Ed.). (2011). Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Gobierno de Colombia. (2014a). Colombia: Cien años de políticas habitacionales. Bogotá: MVCT.
- Serrano, C., & Raczynski, D. (2002). La función de evaluación de políticas sociales en Chile. Asesorías para el desarrollo. Recuperado el 14 de Enero de 2016, de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina: Disponible en: [prejal.lim.ilo.org/prejal/docs/bib/200811040005\\_4\\_2\\_0.pdf](http://prejal.lim.ilo.org/prejal/docs/bib/200811040005_4_2_0.pdf)
- Bamberger, M.; Hewitt, E. (1986). Monitoring and evaluating urban development programs. World Bank Technical Paper Number 53. Washington DG: The World Bank.

# UNIVERSIDAD DE LA SALLE

Angela Bedoya Ruiz • Universidad de La Salle, Bogotá  
bedoyangela@hotmail.com • ambedoya@unisalle.edu.co

