

## Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

### Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Cooperativas de Vivienda

#### 1. Descripción de la intervención

<b>Nombre de la intervención:</b>	Cooperativas de Vivienda		
<b>Área Programática:</b>	Vivienda (17)	<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible:</b>	Poner fin a la pobreza (1) Ciudades y comunidades sostenibles (11)
<b>Organismo responsable:</b>	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) – Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) <sup>1</sup>		
<b>Objetivo de la intervención:</b>	Mejorar la calidad de vida de núcleos familiares de ingresos medios y bajos, organizados en cooperativas, a través del acceso y permanencia en una solución habitacional adecuada a sus necesidades.		
<b>Principales características:</b>	<p>La intervención provee, a hogares de ingresos medios y bajos organizados en cooperativas, el 85% del financiamiento del valor del proyecto constructivo de su vivienda (incluyendo el terreno), con un plazo de pago de 25 años. El 15% restante lo aportan los hogares mediante ahorro previo o mano de obra.</p> <p>A su vez la intervención ofrece otros servicios como: i) la regulación de los actores del cooperativismo; ii) el acompañamiento de la construcción (para que se ajusten a criterios generales de satisfacción de necesidades de los destinatarios, su integración con el entorno, y el aprovechamiento de las infraestructuras y servicios habitacionales existentes); y iii) la difusión del programa.</p>		
<b>Presupuesto anual (2011):</b>	\$U 434.309.000	<b>Año de comienzo:</b>	2008 <sup>2</sup>

#### 2. Ficha técnica del estudio

<b>Nombre:</b>	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención				
<b>Tipo de estudio:</b>	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en Diseño e Implementación.				
<b>Organismo responsable del estudio:</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
<b>Año de realización del estudio:</b>	2012	<b>Período evaluado:</b>	2008-2011	<b>Duración del estudio:</b>	6 meses

<sup>1</sup> Si bien la intervención es dirigida y regulada por la DINAVI a través del Departamento Cooperativas, gran parte de su ejecución corresponde a la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) que se encarga de la evaluación de los proyectos cooperativos desde el punto de vista social, financiero, jurídico y arquitectónico, y el seguimiento de las obras.

<sup>2</sup> Las cooperativas de vivienda se desarrollan en Uruguay desde mediados de la década del 60. Desde entonces se han sucedido distintas reglamentaciones y actores involucrados en su gestión. A los efectos de la presente evaluación se consideró a la intervención pública “Cooperativas de vivienda” como aquella resultante de la aplicación del Reglamento de Préstamos y Producto aprobado en el año 2008.

## 2.1. Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

## 2.2. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo, guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte el enfoque sumativo, la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con el acompañamiento activo por parte de AGEV a través de todo el proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención Cooperativas de Vivienda (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se analizó en qué medida la misma se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se analizaron los costos y desempeño financiero, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

## **2.3.Fuentes de información**

### **2.3.1. Fuentes primarias**

Las fuentes primarias de información (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en la evaluación fueron visitas de campo y entrevistas en profundidad con autoridades y técnicos de la DINAVI, la Agencia Nacional de Vivienda, la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

### **2.3.2. Fuentes secundarias**

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Planes quinquenales de la DINAVI.
- Información presupuestal aportada por DINAVI, ANV y proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos?
- Información de RRHH aportada por DINAVI (desagregada según escalafón, carga horaria y tipo de vínculo).
- Se trabajó con la Encuesta Continua de Hogares para estimar la población potencial.
- Estudios y balances previos sobre la política de vivienda de interés social en Uruguay.
- Registros de beneficiarios (datos aportados por el Departamento de Cooperativas de DINAVI la evolución de la cantidad de cupos disponibles para financiamiento, hogares postulantes y créditos adjudicados).

## **2.4.Perfil del equipo técnico responsable**

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) política de vivienda de interés social, (ii) metodología de evaluación e investigación, (iii) análisis organizacional, y (iv) análisis financiero.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. A su vez se contó con una contraparte por parte de AGEV que supervisó la calidad técnica del informe, y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

## **2.5.Principales hallazgos**

Los productos de la intervención son necesarios y suficientes para alcanzar el propósito de la misma. Además, son adecuados el actual diseño y la asignación de responsabilidades dentro de la intervención, con un organismo rector (DINAVI - MVOTMA) y otro ejecutor (ANV). El grado de articulación y transparencia entre estos organismos es muy bueno.

En relación al financiamiento de las cooperativas de vivienda es insuficiente la normativa específica para aplicar en caso de incumplimientos en el pago de las obligaciones asumidas, por lo que se recomienda crear un marco normativo específico que prevea cómo actuar en casos individuales de morosidad para las cooperativas que operan con el Reglamento 2008.

También es limitada la información en tiempo real que podría permitir anticiparse a situaciones de alta morosidad, por lo cual se debería definir cuáles son los valores globales de

morosidad que se consideran críticos con la finalidad de que sean incorporados en un sistema de “alertas tempranas”.

El fomento de la cultura de pago a través de la intervención podría fomentarse a través de una mayor vinculación que sea explícita entre la recaudación de las cooperativas y los fondos que se destinan para continuar ejecutando la intervención.

Históricamente las cooperativas han tenido incentivos para localizarse en las zonas periféricas de las ciudades, siendo éste un hecho que se intenta revertir con el reglamento 2008. Sin embargo, no se ha generado suficiente información como para confirmar la reversión de esta tendencia. Se recomienda: i) analizar la evolución que ha tenido el patrón de localización geográfica de las cooperativas del Reglamento 2008 respecto a la situación anterior (reglamento 1994); ii) revisar y, eventualmente, modificar los actuales incentivos a la utilización de terrenos que favorezcan la densificación urbana; y iii) fortalecer la CIVIS para impulsar un papel más activo de la misma, en particular, como proveedor de tierras para cooperativas.

Respecto a las actividades de difusión de esta intervención se constata que las mismas han sido exitosas ya que hay un importante aumento en la cantidad de cooperativas registradas cada año, con el consiguiente mayor volumen de tareas a realizar por parte de la Unidad. Sin embargo, en la medida en que existe demanda insatisfecha, es necesario fortalecer los mecanismos de verificación de la información aportada por los posibles beneficiarios. En este sentido se recomienda la realización de verificaciones aleatorias respecto a ingresos y bienes inmuebles en propiedad declarados, y establecer sanciones claras y fuertes en caso que sean detectadas irregularidades.

Los sistemas de información existentes (por ejemplo el GAPEV –Gestión del Acceso y Permanencia en la Vivienda- y SGO -Sistema de Gestión de Obras-), no son de fácil utilización y presentan problemas de incompletitud de la información. Por lo cual se recomienda: i) mejorar en el GAPEV aspectos como la completitud y actualización de los datos, formas de realizar consultas, posibilidad de mostrar datos agregados, disponer de mecanismos apropiados de consulta, y permitir vínculo con el SGO; ii) mejorar el SGO a través de la clarificación de los procedimientos para realizar su mantenimiento; y iii) mejorar el sistema de información contable financiero de manera que permita costear los productos de la intervención.