



RESUMEN EJECUTIVO – INFORME FINAL

EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMAS FONDO
SOLIDARIO DE VIVIENDA I y II DEL MINVU

Santiago de Chile, agosto de 2012

FICHA TÉCNICA DE LA CONSULTORÍA

TÍTULO DE LA CONSULTORÍA:

“EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMAS FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA I Y II, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO”

PALABRAS CLAVE:

Vivienda, Barrio, Pobreza, Vulnerabilidad.

PERÍODO DE EJECUCIÓN:

Junio 2011 – Junio 2012.

CONTRAPARTE TÉCNICA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS:

Juan Pablo Leiva
Carla Banfi

EQUIPO DE TRABAJO GUERNICA CONSULTORES:

María Pía Olivera Vidal (Jefa de Proyecto)
Victor Maturana Waidele
Pilar Medina Silva
Eduardo Martínez Espinoza
Tamara Jeri
Liliana Cannobbio
Triana Jentsen
Marta Levin Koffman
Alicia Órdenes

INDICE

I.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	4
I.1.	Objetivo del programa.....	4
I.2.	El Diseño	5
I.3.	La Gestión	6
II.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	7
II.1.	Resultados a Nivel de Diseño.....	7
II.2.	Resultados a Nivel de Gestión	9
II.3.	Resultados a Nivel de Uso de Recursos.....	10
II.4.	Eficacia	12
II.4.1.	RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTO	12
II.4.2.	RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES	19
III.	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	31
IV.	MEDICIÓN GLOBAL DE DESEMPEÑO.....	32
V.	CONCLUSIONES	34
VI.	RECOMENDACIONES	37
VI.1.	Recomendaciones a Nivel de Diseño.....	37
VI.2.	Recomendaciones a Nivel de Gestión	38
VI.3.	Recomendaciones a Nivel de Uso de Recursos.....	39
VI.4.	Recomendaciones a Nivel de Resultados y Evaluación Global de Desempeño	40

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Resumen Ejecutivo, corresponde al estudio “EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMAS FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA I y II DEL MINVU”, llevado a cabo por GUERNICA Consultores a requerimiento de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA¹

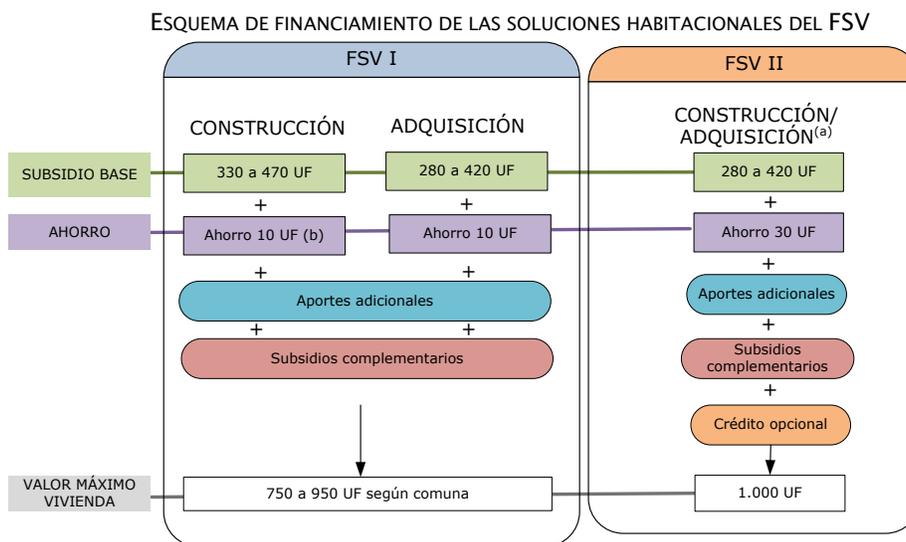
I.1. OBJETIVO DEL PROGRAMA

El Fondo Solidario de Vivienda (FSV) es un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) que se origina el año 2001, como iniciativa piloto, y continúa ejecutándose actualmente. Su objetivo es **proporcionar soluciones habitacionales integrales a familias de escasos recursos** que no han podido acceder a la oferta habitacional pública-subsidiada o privada de manera autónoma.

La integralidad de las soluciones habitacionales, implica maximizar la adecuación entre el proyecto habitacional y las características y necesidades específicas de las familias para acceder a una vivienda de calidad, inserta en un entorno urbano con servicios básicos y equipamiento comunitario, incluyendo un proceso de habilitación para que las familias conserven sus redes sociales de apoyo y desarrollen conductas prosociales en relación al cuidado de su vivienda y entorno.

Las soluciones habitacionales se financian con el **aporte de un subsidio habitacional**, cuyo monto oscila entre 280 UF y 470UF. Al aporte de las familias, que se compone de un **ahorro mínimo de 10 UF a 30 UF**, **pueden adicionarse créditos complementarios**, y el eventual aporte de terceros.

El FSV tiene dos grandes modalidades, I y II, que difieren en la población objetivo y en el esquema de financiamiento de la vivienda. Este último se compone de ahorro individual, subsidio estatal, aportes adicionales y –sólo para el caso de FSV II– crédito complementario. Asimismo, los diferentes esquemas de financiamiento permiten acceder a viviendas de diferentes valores de mercado. Los montos de subsidios y los valores máximos de las viviendas varían de acuerdo al título, la modalidad de vivienda, y algunas condiciones territoriales; aspectos que se resumen en el siguiente diagrama:



¹ Este resumen ejecutivo considera horizontes de evaluación complementarios, en función de algunas características específicas del programa: la caracterización y análisis global se centra en el periodo 2001-2010; el análisis de la gestión se focaliza principalmente en el desempeño 2007-2010 por corresponder al periodo en que se estabiliza el diseño programático; la evaluación de impacto, al período más reducido 2003-2010, en función del carácter piloto del año 2001, y el bajo número de soluciones durante la marcha blanca correspondiente al 2002.

1.2. EL DISEÑO

Población Potencial y Criterios de Selección de los Beneficiarios

La población potencial corresponde a familias con más de un integrante, del **primer y segundo quintil de vulnerabilidad social** que se encuentran en condiciones de carencia habitacional (hogares sin casa o allegados que no disponen de una vivienda para su uso exclusivo o que residen en una vivienda con graves deficiencias de materialidad o de saneamiento, las cuales deberían ser reemplazadas o recicladas) y que no han obtenido una solución habitacional a través de otros programas habitacionales existentes.

Estas condiciones de vulnerabilidad social y habitacional se verifican a través de un puntaje de la Ficha de Protección Social², a cuyo valor básico se aplican descuentos según la condición de carencia habitacional (allegamiento, hacinamiento, precariedad del inmueble, carencia de agua, carencia de sistema de eliminación de excretas, inhabilitación), siendo el puntaje final el habilitante para acceder a FSV I o FSV II. Además, para acceder a alguno de los programas del FSV, las familias deben contar con un ahorro previo de 10 UF para FSV I y 30 UF para FSV II.

POBLACIÓN POTENCIAL	PUNTAJE FINAL FPS
FSV I	Hasta 8.500 puntos
FSV II	Hasta 11.734 puntos

Componentes del programa

1. Solución de vivienda terminada y financiada a través de un subsidio. Consiste en la provisión de subsidio para la obtención de una vivienda económica que cumpla estándares de calidad en su diseño³ y que cumpla un conjunto de condiciones que favorecen una buena localización y entornos adecuados a las necesidades de las familias.

El FSV permite proveer la vivienda mediante **adquisición de viviendas ya construidas** (nuevas o usadas) desde 2006 o bien mediante construcción de nuevas viviendas, modalidad que opera desde 2001. Las **viviendas a construir** admiten modalidades de construcción de conjuntos habitacionales (Construcción en Nuevos Terrenos -CNT), como de unidades de vivienda o grupos de menor escala: dentro de predios de propiedad del postulante que se subdividen para acoger una nueva vivienda (Densificación predial-DP), en el sitio de propiedad del postulante en reemplazo de una vivienda inhabitable (Construcción en Sitio del Residente-CSR) y en 2005 se implementa la modalidad Alteración o Reparación de Inmuebles que a lo menos genere dos viviendas (ARI)⁴.

En todos estos casos, se debe cumplir la **normativa constructiva y de diseño**, tal que las viviendas cuenten con una zona de estar, comedor, cocina, dos dormitorios conformados y un baño, considerando además áreas de circulación. Todos los recintos deben contar con ventilación y a excepción del baño, todos deben contar con luz natural. Asimismo, debe contar con la aprobación municipal del proyecto de ampliación hasta 55 m², el que debe considerar un tercer dormitorio.

El **financiamiento** de la vivienda se compone del ahorro individual, subsidio estatal, más aportes adicionales⁵ y crédito complementario⁶, éste último solo permitido en el caso del FSV II. Los montos de subsidios y los valores máximos de las viviendas varían de acuerdo al título, a la modalidad de vivienda, y a algunas condiciones territoriales.

De acuerdo a las características de vulnerabilidad del grupo o del hogar postulante, del tipo de construcción y de la localización, se adiciona para FSV I un conjunto de subsidios complementarios orientados a mejorar la construcción de la vivienda (residentes con discapacidad y construcción en altura) y asegurar entornos de mejor calidad (mejor localización en zonas urbanas y equipamiento comunitario), pudiendo suplementar en hasta 373 UF. Finalmente, se financia en ambos

² En el período 2001-2006 se utiliza el instrumento Ficha CAS I y II

³ Estándares de calidad establecidos en el D.S 174 (cuadro normativo) y en Itemizado Técnico aprobado en 2005 para el Fondo Solidario de Vivienda

⁴ Si bien el DS 174 indica que el FSV II opera en ambas modalidades –Construcción y Adquisición, tal como el FSV I- hasta el 2010, período en evaluación, no se había ejecutado proyectos de construcción bajo este título.

⁵ Los aportes adicionales son opcionales; pueden ser públicos (municipales) o privados (fundaciones, empresas, particulares); y pueden ser en dinero, obras complementarias o terreno si es que está inscrito a nombre de los postulantes.

⁶ El crédito complementario del FSV II es optativo. Puede ser hipotecario o sin garantía hipotecaria, otorgado por un banco u otra entidad sujeta a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

casos –FSV I y FSV II- los servicios complementarios de asistencia técnica que realiza una Entidad de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS), consistente en la gestión inmobiliaria de adquisición de viviendas y terrenos, el diseño técnico de proyectos de construcción, y su posterior adquisición o construcción.

2. Componente Habilitación social de las familias. Consiste en un proceso de involucramiento de los beneficiarios en las distintas etapas del proyecto habitacional y contribuye a la formación de ciudadanía y a la integración social. Este componente ha estado presente a lo largo del todo el FSV y en la actualidad se lleva a cabo mediante el diseño y ejecución del Plan de Habilitación Social⁷ (PHS), el que corresponde a una serie de actividades orientadas a que las familias postulantes desarrollen las habilidades necesarias para tener y administrar su vivienda propia, asumirla como un patrimonio familiar, insertarse en barrios y redes sociales que les permitan mejorar su calidad de vida, así como planificar y llevar a cabo proyectos de ampliación y mejoramiento de su vivienda y entorno.

El PHS se ejecuta a lo largo del proceso de postulación y ejecución de la solución habitacional (Componente 1). En el inicio, considera la organización de la demanda, pasando por un proceso de información sobre las distintas modalidades que ofrece el FSV para acceder a una solución habitacional y finaliza con un proceso de habilitación sobre el uso y mantención de la vivienda y las oportunidades de desarrollo que ofrece la red pública en los entornos próximos.

El PHS es formulado y conducido por una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), con la activa participación de los postulantes y la concurrencia del SERVIU como agente de información y evaluación de la calidad de estos procesos (información, organización demanda, habilitación para la vida comunitaria). En el caso de construcción de viviendas, el PHS contempla Información permanente a los beneficiarios, participación en el diseño del proyecto y seguimiento de obras, así como la capacitación sobre redes existentes en el entorno y mantención de vivienda y su financiamiento oscila entre 1 a 6,5 UF por familia en proyectos colectivos. Para la modalidad adquisición de vivienda, el PHS se remite a la entrega de una cartilla informativa que da cuenta de las redes sociales existentes y de aspectos legales de copropiedad e Instrucciones para el uso, cuidado y mantención de la vivienda y su costeo corresponde a un monto fijo de 15 UF por familia atendida.

1.3. LA GESTIÓN

Modelo de Gestión

El funcionamiento del FSV se concibe en el plano de la ejecución operativa, como un modelo descentralizado en los SERVIU y con tercerización de funciones en entidades privadas y municipales, mientras que su diseño programático y normativo es altamente concentrado en el nivel central del MINVU. Considera una distribución de roles entre el MINVU y actores del sector inmobiliario-constructivo, en función de las especializaciones y competencias de todos éstos. Así, las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS)⁸ en el rol de gestor de proyectos habitacionales, remite a las empresas constructoras la función de ejecutor de obras, e incluso contempla la contratación de personas jurídicas o naturales para la inspección técnica de obras (ITO); todo ello a fin de que coincida la demanda habitacional de los sectores de más bajos ingresos del país con la oferta inmobiliaria, y que ésta no sea inducida exclusivamente para los fines del sector constructivo. Por su parte, el rol del MINVU se centra en los roles de planificación, financiación, fiscalización y control de gestión, utilizando su potestad reglamentaria, o bien mediante la elaboración de políticas y planes de vivienda y urbanismo que le otorgan marco y consistencia a los objetivos estratégicos del programa.

Al interior del MINVU, el programa opera mediante la estructura ministerial, tanto a nivel central como a nivel regional. Mientras la primera instancia se responsabiliza por los procesos de carácter estratégico, relativos a la programación y control de gestión programático, la segunda se ocupa de los procesos operativos que ponen en práctica el diseño central, aún cuando media un diseño de segundo orden o descentralizado, según las facultades y atribuciones de las instancias regionales que se expresan en los concursos. Específicamente, a nivel subnacional el rol del SERVIU es principalmente promover la gestión de proyectos del FSV y caucionar la correcta ejecución de los mismos en todos sus aspectos, administrativo, legal, social y técnico-económico. A su vez, el rol de la SEREMI es la representación administrativa del Ministerio en la región; por ende debe supervigilar la correcta ejecución de los planes y programas habitacionales, así como también resolver conflictos que surjan en la aplicación de la normativa asociada a estos programas.

⁷ Antes de 2005 se denominaba Plan de acción social.

⁸ En la primera etapa del Programa, el patrocinio era entregado por entidades Organizadoras o por prestadores de Asistencia Técnica y Social (PSAT)

La exoestructura opera a través de EGIS, empresas constructoras, municipios y los propios beneficiarios. Las EGIS son contratadas por los SERVIU tanto para organizar demanda, como para desarrollar una oferta inmobiliaria ajustada a la demanda habitacional, e informar en forma permanente a los potenciales y postulantes efectivos. Su inclusión responde a la necesidad de i) aumentar el control sobre las constructoras, con un inspector técnico adicional al estatal, ii) tratar de equilibrar la capacidad de negociación entre grandes empresas constructoras y negociadores débiles como son los potenciales beneficiarios; y, iii) aumentar la capacidad de acceso de los potenciales beneficiarios a los subsidios, o en otras palabras evitar la asimetría de información de los potenciales beneficiarios.

A su vez las Empresas Constructoras, como ejecutor principal del FSV, se encargan de llevar a cabo los proyectos de construcción de acuerdo a los estándares establecidos por la normativa que regula el FSV, debiendo someterse a los procesos de control administrativo y a la fiscalización pública, así como ajustarse a las diferentes regulaciones en relación a plazos, presupuesto y pagos.

Por su parte, los Municipios aplican la Ficha de Protección Social, entregan información sobre los terrenos y las viviendas, así como los permisos de edificación y avalúos. También realizan la recepción municipal de obras y se les está permitido asumir el rol de EGIS.

El modelo contempla la plena participación de los beneficiarios, especialmente en el caso de los proyectos de construcción, entendida ésta como un rol en que los potenciales beneficiarios y beneficiarios efectivos se involucran activamente en la elaboración de su proyecto habitacional.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

II.1. RESULTADOS A NIVEL DE DISEÑO

- El **problema** que dio origen al programa está bien definido y tiene vigencia en el Chile actual. Dada las características de la pobreza y el problema de la distribución de ingresos de Chile, las familias del primer y segundo quintil de vulnerabilidad no logran acceder a empleos estables, y sus niveles salariales o de ingresos resultan insuficientes para ahorrar o endeudarse en forma sostenible para acceder autónomamente a una vivienda. A su vez, dadas las dinámicas del mercado inmobiliario en la actualidad, es justificable subsidiar el mercado de la vivienda social puesto que los menores valores de suelo se ubican en las periferias urbanas, por lo que se requiere de incentivos públicos para disminuir o al menos no incentivar la sostenida segregación socioespacial de la población vulnerable. Por otra parte, el sector de la construcción requiere de incentivos (públicos) para igualar sus rentabilidades y minimizar sus factores de riesgos para participar de los proyectos habitacionales para la población vulnerable.
- En cuanto a la **población potencial**, su definición es coherente con los objetivos del programa. Aún así, su estimación es deficiente, sujeta a la inercia administrativa y dependiente de otras instancias distintas al MINVU. Ésta se cuantifica en función de parámetros globales de carencia/demanda habitacional⁹, sin considerar condiciones de la oferta, tales como el interés de sector constructivo para proveer viviendas económicas y disponibilidad de suelo urbano a precios del subsidio con localización acorde a los fines de la Política Habitacional y Urbana. Por otra parte, la cuantificación ajustada vía la demanda es compleja tanto por el propio dinamismo del déficit habitacional, como porque los sistemas informativos no permiten conocer oportunamente la población que está en disposición¹⁰ y que a su vez cuenta con las condiciones para asumir los costos de ser propietario¹¹.
- En términos teóricos, resulta pertinente como **criterio de selección** la corrección del puntaje por vulnerabilidad social con indicadores de carencia habitacional. No obstante, en la práctica su forma de implementación no ha sido del todo positiva en tanto el método para calcular el puntaje final de los postulantes al subsidio habitacional, introduce

⁹ A través de estadísticas nacionales de la Encuesta CASEN principalmente.

¹⁰ En períodos anteriores, existía un registro único de postulantes que administraba el SERVIU, mientras que en la actualidad son las EGIS una vez que logran configurar el proyecto se ingresan a los postulantes, y por lo tanto puede pasar que nunca se logre consolidar el proyecto o se produzca tras un tiempo indeterminado.

¹¹ Muchas familias desconocen el costo de oportunidad que deben evaluar entre la independización con los gastos adicionales que ello implica (costo fijo de servicios básicos, redes de apoyo para el cuidado infantil, de enfermos, etc.) versus continuar allegados con mayor nivel de hacinamiento. Para otros, la decisión de optar por ser propietarios depende de los costos vinculados al traslado o desplazamiento vivienda-fuentes laborales-educacionales, que dependen de la probabilidad de una buena localización.

una distorsión al otorgar un peso mayor a la carencia habitacional por sobre la vulnerabilidad, tal como la define la FPS. De este modo, hogares del cuarto decil de vulnerabilidad, descontando su puntaje de carencia habitacional, califican como beneficiarios de FSV I, (vivienda casi gratuita), aún cuando objetivamente pudieran financiar parte del bien desde el FSV II.

- El programa opera con un **diseño explícito y otro implícito** declarado en instrumentos de política pero no en los instrumentos de monitoreo y evaluación. En el diseño explícito, el propósito está en una escala de resultados similar a la de los componentes, expresado a nivel de productos como acceso a bienes y servicios; y no enfatiza en el acceso a oportunidades urbanas, mantención de redes, mejoramiento de la habitabilidad; temas todos presentes en los fines de la Política, que dieron origen a diversos incentivos que dispone el FSV para estos efectos (subsidio de localización, subsidio de proyectos integración, plan de habilitación social). Esta discordancia entre las definiciones programáticas implícitas y explícitas, tiene efectos negativos para el control de gestión y la evaluación programática, toda vez que ésta se orienta por el cumplimiento de metas de colocación de bienes y servicios, y no atiende el avance en la consecución de resultados intermedios y finales como criterios de logro y efectividad.
- Considerando su diseño más amplio, a nivel de política, la **estrategia de intervención es coherente con los fines del programa**, toda vez que se concibe una intervención integral que provee un bien vivienda-entorno y fortalece las capacidades de las familias de habitarlos, cuidarlos, conservarlos, y con ello favorecer la sostenibilidad de la inversión pública. Asimismo, se disponen de instrumentos complementarios que propenden a la participación de los destinatarios en la obtención de su solución y la conformación de barrios relativamente integrados a la ciudad. Sin embargo, el diseño explícito no revela las diferencias sustantivas entre las modalidades de adquisición y construcción de viviendas, las que apuntan a poblaciones diferentes – familias en un caso y comités en otro-, se ejecutan con procesos diferentes y generan cambios cualitativos diferentes en sus beneficiarios.
- La definición de **supuestos** omite algunas condiciones que resultan altamente determinantes para el logro del propósito, tales como:
 - ✓ El modelo de provisión externalizada de viviendas sociales supone que el mercado de asistencia técnica será competitivo, contará con oferentes idóneos técnica y económicamente y tendrá una cobertura en todos los territorios, de manera que se logre representar adecuadamente la demanda e interés social. En la práctica, este mercado opera con una racionalidad diferente frente a la cual el programa no cuenta con dispositivos de control; a saber: a fines de 2010 se había consolidado un mercado de asistencia técnica con altos niveles de concentración, gran especialización en modalidades de subsidios y con heterogéneas condiciones de sostenibilidad y competitividad¹², integrado con las constructoras e inmobiliarias y con poca regulación en cuanto a la calidad de los oferentes. Ello redundó en que no se represente el interés social y sea la oferta la que determine el tipo, valor y localización de las viviendas que subsidiará el estado.
 - ✓ El programa supone que la población potencial actuará con probidad, y tendrá interés en involucrarse activamente en la consecución de una solución habitacional que mejor se acerque a sus preferencias. Sin embargo, diversas evidencias muestran que el comportamiento efectivo de los postulantes no siempre es probado¹³ y que la urgencia habitacional obliga a las personas a optar por las soluciones inmediatas (proyectos prediseñados, viviendas usadas de bajo estándar, viviendas localizadas en sectores periféricos con vecinos con los que no existen vínculos). Frente a estas situaciones, el programa carece de instrumentos de control ex ante y ex post.
 - ✓ El diseño de un banco de proyectos suponía la existencia de concursabilidad de proyectos con el propósito de fomentar la calidad de los diseños habitacionales. La tendencia verificada fue la aprobación de proyectos normalizados al estándar indicado por la norma, producto de la presión por el cumplimiento de metas de colocación de subsidios y por el estado de necesidad de los propios beneficiarios, a lo que se suma el hecho que para las EGIS no son suficientes los incentivos económicos para producir proyectos innovadores, o bien que aporten sustantivamente a la integración social o que aseguren una base participativa como propugna el programa.

¹² En 2008 superaban casi un millar de EGIS, a fines de 2010 este mercado se redujo a casi 200 vigentes en las 15 regiones del país, principalmente de tipo privado con fines de lucro (Estudio de comportamiento de las EGIS, realizado por SUR Profesionales en 2011)

¹³ Estudio de comportamiento de las EGIS, realizado por SUR Profesionales en 2011 y detección de fraudes por parte del MINVU a fines de 2009 de venta entre familiares, viviendas deshabitadas o en arriendo,.

- ✓ Por último, la finalidad de integración social de la NPH declarada a partir de 2006, supone factible la construcción de viviendas bien localizadas a precios de subsidio. En la práctica el valor del terreno es el que hace la diferencia y define la rentabilidad global de los proyectos, y estando éste determinado por su localización; es lógico que la mayor parte de las viviendas sociales se hayan construido en sectores periféricos, donde el terreno es más barato.

II.2. RESULTADOS A NIVEL DE GESTIÓN

- Pese a la magnitud y una década de trayectoria, el programa como instrumento principal de la política habitacional, carece de una **estructura y dispositivos institucionales** que aseguren una cadena de mando que coordine y controle los procesos principales y que maximice la contribución del personal calificado y con alta especialización en los ámbitos constructivos, legales, económicos y de gestión pública, del que dispone. El desempeño de las funciones del MINVU respecto del FSV está determinado por la cultura organizacional de estancos, en que cada unidad especializada realiza su cometido funcional de acuerdo a las normativa vigente (reglamentaciones, decretos, manuales de procedimientos, instructivos), estilo de gestión que solo es superado cuando surgen liderazgos que permitan agilizar, enhebrar y encadenar virtuosamente las operaciones y procesos en función del cumplimiento de determinadas metas.
- Los desempeños que exhiben los diferentes SERVIU son heterogéneos, según liderazgos y periodos de administración. Mientras algunas regiones alcanzan desempeños notables, la mayoría se remite a la aplicación de la normativa. Estas diferenciaciones se aprecian en relación a niveles de colocación de subsidios vinculados a planes u objetivos, elaboración de manuales operativos, asistencia técnica institucional a proyectos formulados por EGIS, iniciativas de agilización de trámites, portales informativos, definición de un centro de responsabilidad para operar el programa, coordinación con terceros, entre otros.
- La **coordinación vertical y horizontal** entre las diferentes instancias ministeriales involucradas en la gestión del FSV, tiende a ser de carácter administrativo y generalmente acotada a la resolución de problemas, contingencias y urgencias. En este marco, se propicia la articulación de procesos secundarios tales como: la cancelación de la asistencia técnica de EGIS o de construcción obras, una vez controlados sus productos o fiscalizadas las obras, según corresponda; las negociaciones parciales entre el nivel central y las regiones para afrontar con los recursos del fondo emergencias habitacionales o casos especiales (terremoto, incendios, licitaciones desiertas); o bien, a nivel regional, la articulación entre el SERVIU y la SEREMI, para la asignación de recursos y subsidios, la definición de contratos o convenios de asistencia técnica, la calificación de los prestadores de servicios, entre otros similares.
- En materia de **gestión de procesos** se verifica que no obstante existir un sistema de control de procesos expost que cubre todas las etapas de ejecución de obras, el programa no tiene pleno control sobre procesos que resultan vitales en los resultados programáticos, dado el modelo de externalización de funciones y la normativa que regula el funcionamiento del FSV. Esto por una parte, se explica porque no existe propiamente tal un sistema de gestión de calidad que normalice y establezca requisitos a los procesos y defina metas estratégicas. Por el contrario, las adecuaciones son a nivel de procedimientos y de manera reactiva a problemas puntuales. Asimismo, no existe una conducción de procesos estratégicos, dado que las coordinaciones verticales (nivel central- regiones) y horizontal (SEREMI-SERVIU) son débiles y obedecen al cumplimiento de la norma, lo que a veces se refuerza con establecimiento de metas de gestión y convenios de desempeño regionales.
- Si bien la fiscalización cubre la totalidad de las etapas y se consideran adecuados los mayores esfuerzos de fiscalización de obras, existe un déficit de fiscalizadores institucionales y de facultades normativas, para monitorear y sancionar la idoneidad y comportamientos dolosos de los agentes externos (EGIS; constructoras) y los beneficiarios de manera ex ante y durante su desempeño. Asimismo, se carece de mecanismos para el seguimiento ex post del uso de la vivienda, la satisfacción residencial y el estado de conservación de las viviendas
- La **gestión de los recursos** es un eje central del modelo de gestión del programa. En efecto, la evaluación del desempeño del programa se basa casi íntegramente en la eficacia presupuestaria, e incluso la asignación de recursos a las regiones se orienta principalmente por la capacidad de ejecución y de negociación regional frente a temas emergentes, más que por la demanda, la oferta habitacional disponible, o en atención a la materialización de planes regionales de vivienda y urbanismo de mediano y largo plazo. A su vez, la programación mantiene una cierta inercia respecto de capacidad de gasto de años anteriores, y existe flexibilidad para reorientar la ejecución hacia modalidades que maximicen la efectividad en el gasto, por lo que la ejecución presupuestaria es bastante elevada.

Por último, se reconoce que la fijación de montos de subsidios es bastante detallada porque alcanza al nivel comunal; sin embargo, se considera que las tarifas son adecuadas sólo para territorios con mercados desarrollados y con alta concentración del sector inmobiliario .y ante la ejecución de obras que no presenten mayores inconvenientes técnicos o económicos.

- Respecto a la **gestión de la información** durante el período analizado, la misma se basa en una plataforma conformada por diversos subsistemas cerrados e independientes, con arquitecturas y alimentadores diversos, cuyos contenidos corresponden a la ejecución de procesos, productos y recursos presupuestarios; lo que resulta útil para realizar un seguimiento de la gestión interna, especialmente presupuestaria y de ejecución de obras. Sin embargo, no cuenta con dispositivos que permitan conocer el desempeño de los diferentes actores involucrados mediante procesamientos instantáneos, dinámicos e integrados, así como tampoco permite conocer la trazabilidad tanto de los postulantes como de los proyectos; ni a los distintos resultados intermedios del proceso, con el fin de apoyar la toma de decisiones.
- Desde el punto de vista de la **gestión estratégica**, el programa presenta serias dificultades para realizar una conducción institucional de los actores en quienes se ha delegado la ejecución, puesto que las demandas de dinamizar la gestión, evita que se estudie con mayor profundidad el sistema incentivos/castigos para estos ejecutores privados, de manera que éstos resulten eficientes y se anticipen conductas dolosas o no subordinadas al interés público. Por el contrario, la relación con los ejecutores externos se basa en un sistema sancionatorio débil y no en una transferencia de capacidades para una mejor gestión. Con todo, la conducción programática asume rasgos más bien administrativos y el cumplimiento de la norma se torna el estándar de éxito, en vez de tender a una gestión de política pública en función de los objetivos centrales del FSV y de la política habitacional.

II.3. RESULTADOS A NIVEL DE USO DE RECURSOS¹⁴

INDICADORES DE PRESUPUESTO
GASTO Y COSTOS UNITARIOS

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuesto y Gasto					
Presupuesto inicial (MM\$ 2011)	178.287	264.686	283.210	331.061	s.i. ¹⁵
Presupuesto final (MM\$ 2011)	209.047	275.083	371.479	463.438	s.i.
Gasto (MM\$ 2011)	207.935	274.966	370.352	463.142	s.i.
Ejecución del presupuesto inicial	116,6%	104%	130,8%	139,9%	s.i.
Ejecución del presupuesto final	99,5%	99,9%	99,7%	99,9%	s.i.
Porcentaje de gastos Administración en Total Gasto	11.9%	11.0%	11.1%	9.7%	7.2%.
Gastos de Administración:					
Gasto Programa FSV I	207.935	258.787	323.701	414.290	s.i.
Gasto Programa FSV II		8.590	28.345	23.099	s.i.
Otros gastos		7.588	18.305	25.753	s.i.

¹⁴ El análisis sobre el uso de los recursos financieros del FSV está basado en información proporcionada por el MINVU, que tiene limitaciones importantes derivadas de la forma de organización del programa y de la estructura de su sistema contable. En esta línea: (a) el programa FSV no está organizado como un centro de costos sino como una cuenta presupuestaria, donde sólo se registran los pagos asociados a los subsidios que se entregan; (b) la administración de los recursos está descentralizada en los SERIVU regionales; (c) existe un desfase entre el período en que se asignan los recursos para una determinada solución habitacional, el período en que se entregan las viviendas y el período en que se pagan los subsidios, por lo que en un año determinado no necesariamente concuerdan el monto de subsidios otorgados, el número de viviendas entregadas y el gasto devengado; (d) tanto a nivel central como regional, no se registra separadamente los gastos de administración del programa; (e) no existe un sistema contable y operacional consolidado; la información se encuentra dispersa en las diferentes unidades que tienen responsabilidades puntuales dentro del programa. Así, sólo sólo se pudo disponer de información proveniente de diversas fuentes en forma fragmentada, por lo que no hay certeza respecto a la integridad y consistencia de los datos. Lo que es especialmente grave respecto a la información financiera y operacional consolidada, que es incompleta y poco confiable entre los años 2001-2006.

¹⁵ Ver pie de página precedente.

Indicadores	2006	2007	2008	2009	2010
Costos unitarios, Modalidades					
CNT I - Costo promedio por vivienda	235,69	349,45	491,74	557,86	574,52
CNT I - Costo promedio por metro2	7,41	9,23	11,7	12,78	20,65
AVC I – Costo promedio por vivienda		307,64	392,43	476,68	514,81
AVC I – Costo promedio por metro2		7,11	8,44	9,48	9,87
AVC II – Costo promedio por vivienda		295,04	333,36	365,36	360,01
AVC II – Costo promedio por metro2		6,30	6,82	7,20	6,96

Fuente: datos MINVU y elaboración propia.

Nota 1: La cantidad y calidad de la información disponible no permiten hacer un análisis más pormenorizado del uso de los recursos del Programa Fondo Solidario de Vivienda.

Nota 2: Los datos de costo se refieren al costo fiscal de los subsidios con cargo al presupuesto del MINVU

Nota 3: Para algunos indicadores, el programa no ha presentado información 2010.

- El **gasto** del programa (títulos I y II) **creció** en 68,4% entre 2006 y 2009. El crecimiento del gasto en el período en cuestión se explica por el aumento del número de soluciones habitacionales aprobadas (37,3%), el aumento del costo por metro cuadrado de las viviendas (incluidos los subsidios suplementarios a partir de 2007) y el aumento del tamaño de las viviendas (57,1%). Este **crecimiento del gasto** del programa (en MM\$ de 2011) ha sido significativo: desde 207.935 en 2006 a 463.141,81 en 2009, llegando a representar más de la mitad del presupuesto del MINVU¹⁶.
- La **ejecución presupuestaria** está perfectamente ajustada al presupuesto final del programa a lo largo del período (más de 99% de ejecución), no así con respecto al presupuesto inicial, donde el gasto aparece sistemáticamente superior. La diferencia obedece a las modificaciones que se hacen al presupuesto original durante cada año. Esto significa que *es el presupuesto el que se ajusta al gasto* y no al revés, lo que sugiere fallas en la previsión de los costos y la demanda en la planificación anual del programa.

COSTOS PROMEDIO POR VIVIENDA, REGIONALES, PERÍODO 2007-2010 (UF)

REGIONES	CNT I	AVC I	AVC II
Antofagasta	587,83	429,32	366,94
Arica y Parinacota	601,66	393,35	351,88
Atacama	454,57	328,09	328,72
Biobío	477,97	398,22	334,06
Coquimbo	414,67	347,98	292,32
La Araucanía	402,32	380,99	302,28
Los Lagos	421,77	542,83	311,43
Los Ríos	445,21	547,31	400,22
Maule	385,83	368,32	366,15
Metropolitana	512,64	447,89	367,54
O'Higgins	444,61	350,40	331,35
Tarapacá	460,59	377,44	360,12
Valparaíso	596,06	380,42	316,57

- También hay **diferencias notorias en el costo promedio de las viviendas** entre regiones, diferencias que aparecen más marcadas en el caso del FSV título I. Aunque el MINVU carece de antecedentes sobre el particular, es razonable conjeturar que las variaciones se deben a causas múltiples, como diferencias de precio del suelo, costos de construcción, composición de los subsidios suplementarios que se añaden al subsidio basal de las viviendas, y tamaño de las viviendas. En esto último, los valores varían entre 35 a 45 m², 44 a 55 m² y 46 a 60 m² en los subprogramas CNT I, AVC I y AVC II, respectivamente.
- La información disponible en el MINVU sólo se refiere a los diferentes subsidios que paga el programa, con cargo al presupuesto del ministerio. No hay antecedentes completos y confiables sobre eventuales aportes de terceros,

¹⁶ El análisis se refiere al período 2006-2009 para incluir información de los programas de adquisición de viviendas que se inician en 2007. No se incluye el año 2010 por información incompleta.

públicos o privados, salvo los ahorros previos exigidos a los postulantes: UF 10 en el programa FSV I y UF 30 en el programa FSV II.

- El aspecto colateral no menor, en lo que al uso de recursos se refiere, son las **limitaciones de las bases de datos** del programa para entregar, con rapidez, información completa y confiable sobre la marcha del programa, para fines de gestión. Las causas del problema son diversas: el Fondo Solidario de Vivienda no es un “centro de costos” sino una “cuenta presupuestaria” que no registra todos los gastos (caso de los gastos de administración), el diseño del sistema de información obedece más a fines de administración que de gestión, la información se encuentra dispersa en diversas bases de datos desconectadas entre sí (no hay una información consolidada), y el formato de las bases de datos no está normalizado, lo que implica cierto grado de incompatibilidad entre ellas.

II.4. EFICACIA¹⁷

II.4.1. Resultados a nivel de producto

II.4.1.1. PRODUCCIÓN DE COMPONENTES

Soluciones habitacionales entregadas

Desde su puesta en marcha al año 2010, el FSV ha entregado un total de **274.656 soluciones habitacionales**. De éstas, un 82% corresponde a subsidios para la construcción de viviendas correspondientes a **3.015 proyectos habitacionales**, los que en su mayoría pertenecen a la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos (CNT), toda vez que las modalidades que apuntan al reciclaje de viviendas y densificación de loteos, que representan una oportunidad para mantener la localización y las redes de apoyo, se mantienen en torno a un valor promedio de 30% en el período de los proyectos. Entre éstas la Densificación Predial fue empleada principalmente hasta el 2006, desapareciendo prácticamente hacia finales de 2010. Por su parte, Construcción en Sitio Propio o Sitio Residente acumula un 29% del total de unidades habitacionales construidas en el período.

A su vez, la gran mayoría de los subsidios se han entregado a través del FSV I (95,3%), dentro de los cuales

la mayor parte se ha destinado a construcción (86,1% de FSV I) y secundariamente a la modalidad de adquisición de vivienda usada¹⁸, lo que implica un aporte importante al reciclaje del stock habitacional existente y un indicio de

VIVIENDAS CONSTRUIDAS Y ADQUIRIDAS EN EL PERIODO ⁽¹⁾ (VALORES ABSOLUTOS)				
PROGRAMA	VIVIENDAS ⁽²⁾	2001-2006	2007-2010	TOTAL
FSV I	Viviendas construidas CNT	101.820	98.515	200.335
	Viviendas construidas DP	914	86	1.000
	Viviendas construidas CSR/CSP	13.314	10.767	24.081
	Total construcción	116.048	109.368	225.416
	Viviendas adquiridas usadas	590	35.156	35.746
	Viviendas adquiridas nuevas	0	676	676
	Total adquisición	590	35.832	36.422
Total FSV I		116.638	145.200	261.838
FSV II	Viviendas adquiridas usadas	0	4.289	4.289
	Viviendas adquiridas nuevas	0	8.529	8.529
	Total FSV II	0	12.818	12.818
TOTAL FSV		116.638	158.018	274.656

Fuente: Procesamiento propio en base a Sistema de seguimiento de proyectos (CNT-DP-CSR-CSP), y registros de subsidios ratificados AVC I y AVC II

Notas: (1) El año de subsidio, corresponde a la fecha de la resolución de asignación. En caso de RUT repetidos y diferentes fechas de resolución, se dejó la más antigua.
 (2) Se uso n° de familias como equivalencia de n° de viviendas.
 (3) En proyectos de construcción, se consideran proyectos que registran 100% de pago.

¹⁷ La *evaluación de resultados a nivel de productos* se construye en base al procesamiento de registros administrativos de los hogares postulantes y adjudicatarios de las distintas modalidades de subsidios habitacionales. En este caso las principales limitaciones en las fuentes de información disponibles se resumen en: los registros recibidos no están disponibles para todos los años del estudio con la especificidad requerida; la caracterización de los hogares postulantes no es de calidad para todas las modalidades, y existen duplicidades de registros que impiden realizar análisis fidedignos; no se dispone de registros sobre las características de los hogares, como composición, sexo del jefe/a de hogar. Por último, la información disponible varía en cuanto a temporalidad, diversidad de datos, etc. para las diferentes modalidades y títulos, por lo que no siempre ha sido posible reconstruir series temporales para todas ellas. En subsidio, se ha empleado otras fuentes como las estadísticas publicadas por el Observatorio Habitacional del MINVU¹⁷, así como los productos registrados en la Evaluación del Programa realizado por DIPRES en 2006 (panel de expertos), y un conjunto de datos procesados en el marco del Estudio de Funcionamiento de las EGIS encargado por CEHU en 2010.

¹⁸ Viviendas con recepción municipal de más de 2 años.

cumplimiento de uno de los objetivos de este instrumento, favoreciendo la permanencia de las personas en sus comunas de origen (98,1% del total de viviendas adquiridas en FSV I). Por su parte el FSV II, dirigido a familias del segundo quintil, registra operaciones a contar del año 2007 sólo en la modalidad de *adquisición* (y principalmente de vivienda con menos de 2 años de recepción municipal¹⁹), no obstante permitir la normativa la *construcción* de viviendas.

A lo largo de la década la producción ha sido incremental y se verifica la mayor colocación de unidades habitacionales (57,5%) luego de las reformas de 2007. El mayor dinamismo se observa en la *construcción* de viviendas, con un punto de inflexión entre 2005 y 2006 en que decrece abruptamente la construcción con algo más de 100 proyectos al año, luego de lo cual se reactiva la construcción, especialmente en regiones metropolitanas, impulsado por la aplicación masiva del Subsidio Diferenciado a la Localización (SDL), que posibilitó la adquisición de terreno urbano en las ciudades, reactivando así el mercado de la construcción de vivienda para sectores vulnerables. Junto con esta reactivación, se observa desde entonces una tendencia a la concentración de unidades de vivienda en proyectos de mayor tamaño, desde un promedio de 54 unidades hasta 2005 a un promedio de 71 entre 2006 y 2010. Promedio que si bien se mantiene por bajo el requisito de un máximo de 150 unidades de vivienda en proyectos con SDL –basado en el objetivo de la NPH de evitar la *ghettización* de la pobreza- encubre una situación real de mayor concentración, a la que se ha arribado a través de la fórmula de presentación de *diferentes fases* de grandes conjuntos habitacionales para familias del primer quintil²⁰, ingresados con *diferentes códigos*, en *diferentes años* y con *diferentes nombres*; lo que a todas luces juega en contra del espíritu del SDL como instrumento de integración social.

La modalidad de adquisición de vivienda nueva para el segundo quintil, muestra un alza sostenida promedio de 25% desde 2007 a 2010, con una velocidad de crecimiento inferior a la adquisición de vivienda usada para el quintil I, que en casi todos los años triplica y cuadruplica la adquisición de viviendas en el FSV II, con excepción del año 2010, en que se registra una fuerte contracción del FSV I, explicada en gran parte por la reasignación de fondos al proceso de reconstrucción después del terremoto de febrero del mismo año, así como por una serie de modificaciones en los procedimientos de postulación en la modalidad de adquisición de viviendas, que redujeron la colocación.

METROS CUADRADOS PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS TRANSADAS SEGÚN MODALIDAD				
PROGRAMA	PRODUCCIÓN	2001	2007	2010
FSV I	CNT	34,89	42,57	46,81
	DP	38,10	52,95	
	CSR/CSP	43,36	45,33	44,81
	AVC usada		43,16	52,27
	AVC nuevas		42,73	50,30
	Total FSV I		38,78	45,35
FSV II	AVC usada		46,32	56,27
	AVC nuevas		47,55	51,63
	Total FSV II		46,94	53,95

Fuente: Procesamiento propio en base a Planilla de seguimiento de proyectos según tipología – SNAT para proyectos de construcción y Subsidios pagados de AVC.
 Notas: Eliminados registros de AVC fuera de rango (casas de 140mt²)

Respecto al metraje promedio, en el periodo se experimenta un crecimiento de todos los tipos de viviendas en el decenio, especialmente en las viviendas focalizadas en el quintil más vulnerable (FSV I), que crece en un 25% (v/s un 15% en FSV II). Sin embargo, desde el 2007, año en que están vigentes todas las modalidades, esta relación se invierte, alcanzando las viviendas del FSV II un promedio de 54 mt² versus 48,5 mt² en las viviendas para los sectores más vulnerables. A su vez, quienes adquirieron

viviendas *usadas* dentro de FSV I desde 2007, han conseguido mayores metrajes que los beneficiarios de construcción y de adquisición de viviendas *nuevas*.

En el período 2006-2009, el valor del subsidio base por familia se ha ido incrementando, y con ello la colocación de otros recursos adicionales. El SDL se comienza a aplicar a contar del 2008 con un promedio de 157 UF por familia, beneficiando a un 24% de las familias en el primer año, y 43,5% en el segundo.

¹⁹ Viviendas nuevas (66.5%).

²⁰ Por parte de EGIS y constructoras.

Asistencia técnica para las soluciones entregadas y plan de habilitación social²¹

- Los beneficiarios del FSV en todas las modalidades, han recibido asistencia técnica de entidades privadas, en su mayoría con fines de lucro²².
- Las EGIS sin fines de lucro muestran una mejor capacidad de organización de la demanda, puesto que en promedio prestan asistencia técnica a grupos mayores (842 hogares en promedio entre 2008 y 2010) que las privadas con fines de lucro (641 hogares en promedio) y que las municipalidades y SERVIU (media de 299 hogares en el período).

II.4.1.2. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA ²³

El análisis precedente respecto a la producción de unidades habitacionales, constituye en sí una primera cuantificación de los hogares en que se ha focalizado el programa. Más en detalle, es posible estimar que en el conjunto de 274.656 hogares beneficiados, con un promedio de 3,3 miembros por hogar y un total de 975.053²⁴ personas han mejorado sus condiciones habitacionales, obteniendo una vivienda y participando en procesos de habilitación social. El 80% recibió una vivienda después de un proceso colectivo de construcción y el restante 20% recibió una vivienda ya construida (mayoritariamente usada). Un 52% de las personas se localizan en la Región Metropolitana (26%), Maule (14%) y Bío Bío (12%).

DATOS DE PROMEDIO DE INTEGRANTES DE HOGARES EN BASE AL CUAL SE ESTIMA LA POBLACIÓN BENEFICIARIA		
MODALIDAD	PROMEDIO INTEGRANTES HOGARES	AÑOS PARA LOS QUE SE DISPONE DE INFORMACIÓN
CSP/CSR	3,53	2007-2010
DP	3,48	2007-2008; 2010
CNT	3,505	No disponible información de grupos del hogar. Se considera solo el promedio CSO y CSR
Adquisición FSV I	3,4	2006-2008
Adquisición FSV II	3,285	2007-2008

Fuente: Elaboración propia equipo consultor en base a datos de hogares postulantes.

En un análisis parcial para el FSV I y II en la modalidad de adquisición entre los años 2006 y 2008²⁵, se verifica que el programa ha contribuido con acciones de discriminación positiva a reducir las brechas de acceso de las mujeres a la propiedad y a mejores condiciones de habitabilidad; así, en esos 3 años, un 83% de los hogares beneficiados en el FSV I tiene jefatura femenina, y un 64% de los hogares del FSV II está en igual condición.

II.4.1.3. ANÁLISIS DE COBERTURA

Cobertura de la producción de viviendas²⁶

La carencia habitacional ha ido decreciendo a una velocidad más lenta que el crecimiento de la capacidad de producción de viviendas del FSV. En promedio entre 2006 y 2010, la entrega de soluciones ha alcanzado una cobertura del 9,8% respecto del total de viviendas requeridas en cada año –lo que se considera adecuado- expresándose una brecha entre la cobertura alcanzada mediante la asignación de subsidios y la entrega definitiva de viviendas, del orden de un 37% en

²¹ La contratación de servicios de asistencia técnica engloba la gestión inmobiliaria y técnica para la ejecución del componente 1 de entrega de soluciones habitacionales, como la realización del Plan de habilitación Social (segundo componente), por lo que no es posible separarlos para efectos de cuantificación de resultados a nivel de productos. Este análisis se realiza a partir de un análisis estadístico descriptivo de las operaciones de un total de 476 EGIS que registran un total de 118.703 hogares atendidos entre 2008-2010, de acuerdo a reportes SNAT y Registros Técnicos del MINVU.

²² De acuerdo a la normativa del FSV, las EGIS que pueden operar corresponden a tres tipos jurídicos de entidades: empresas privadas (corresponden a sociedades de responsabilidad limitada, empresas individuales de responsabilidad limitada, sociedades anónimas y cooperativas); entidades públicas (SERVIU y Municipalidades); y entidades sin fines de lucro (Corporaciones y fundaciones).

²³ El modelo de gestión considera la producción conjunta de los componentes de producción de viviendas integrales y de habilitación social, por lo que no es posible distinguir beneficiarios de ambos componentes, puesto que los repositorios administrativos los registran indistintamente.

²⁴ En condiciones en que no se cuenta con información fiable para todas las modalidades y todos los años, respecto a la composición de los hogares beneficiarios, se estima la población beneficiaria atendiendo el número promedio de integrantes de los hogares beneficiados, según modalidades. Este valor promedio se multiplica por el total de unidades de viviendas construidas o adquiridas en el período.

²⁵ No es posible realizar un análisis detallado, por cuando las bases de datos detallan solo el sexo de la persona inscrita como postulante, y que luego es asignatario del certificado de subsidio, mas no especifican en todos los casos quién ocupa el estatus de jefe de hogar.

²⁶ No existen metas de colocación de subsidios del FSV, de manera que solo es factible realizar el análisis de cobertura en relación al total de hogares que constituyen la población potencial en cada año.

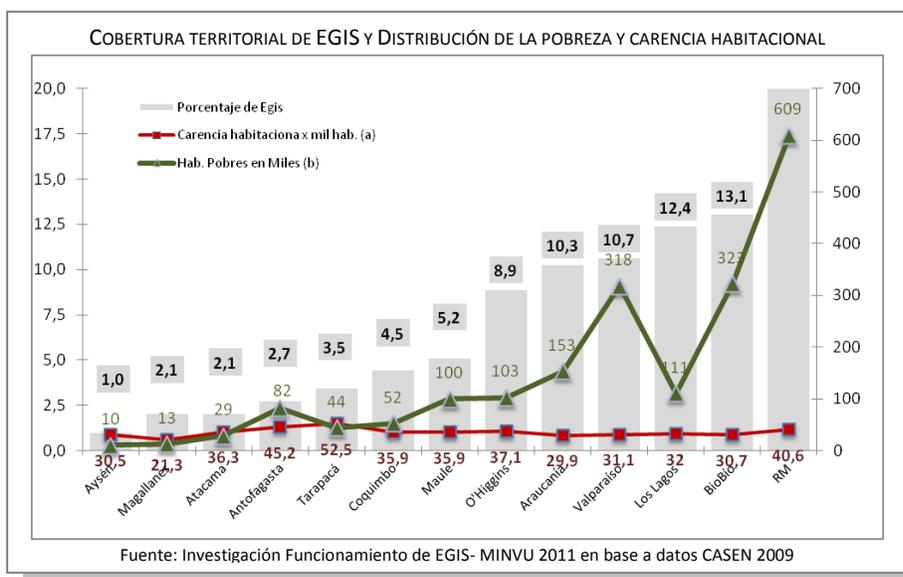
promedio para el último quinquenio –lo que ilustra respecto a los tiempos del proceso completo, dentro del cual la asignación del subsidio constituye sólo una parte.

Cobertura de la asistencia técnica para habilitación y gestión de soluciones habitacionales

Un cuarto de todas las EGIS que proveen asistencia técnica se concentra en la región Metropolitana y sumada a las regiones Biobío y Valparaíso, concentran casi 50% de todas las EGIS del país. La cobertura de asistencia técnica va en directa relación a la distribución de población en condición de pobreza²⁷, lo que resulta relevante en la medida en que los programas FSV I y FSV II están dirigidos a los estratos socioeconómicos más vulnerables. Sin embargo, la oferta de EGIS no necesariamente se dirige a aquellas regiones con mayores niveles de déficit habitacional, lo que pone de manifiesto una importante inequidad entre regiones en cuanto a la consistencia entre sus necesidades habitacionales (Proxy de la demanda potencial) y el número de EGIS disponibles (Proxy de la oferta de asistencia técnica).

COBERTURAS ANUALES DEL PROGRAMA				
	2000 ^(a)	2003 ^(a)	2009 ^(b)	2010 ^(b)
HOGARES CON CH	384.514	392.038	1.484.725	1.527.997
TOTAL SOLUCIONES ENTREGADAS EN EL AÑO	2.130	18.780	53.335	20.531
% DE COBERTURA DEL DÉFICIT EN EL AÑO	0,6%	4,8%	3,6%	1,3%

Fuentes: Años 2000 y 2003: Evaluación del FSV, DIPRES 2006; Años 2009 y 2010: Hogares no propietarios de acuerdo a puntaje de carencia Habitacional en www.observatoriohabitacional.cl. El sitio no dispone de información de población potencial para otros años.
 (a) Medido en base a Encuesta CASEN
 (b) Calculado en base a puntaje de FPS y descontado puntajes de carencia Habitacional.



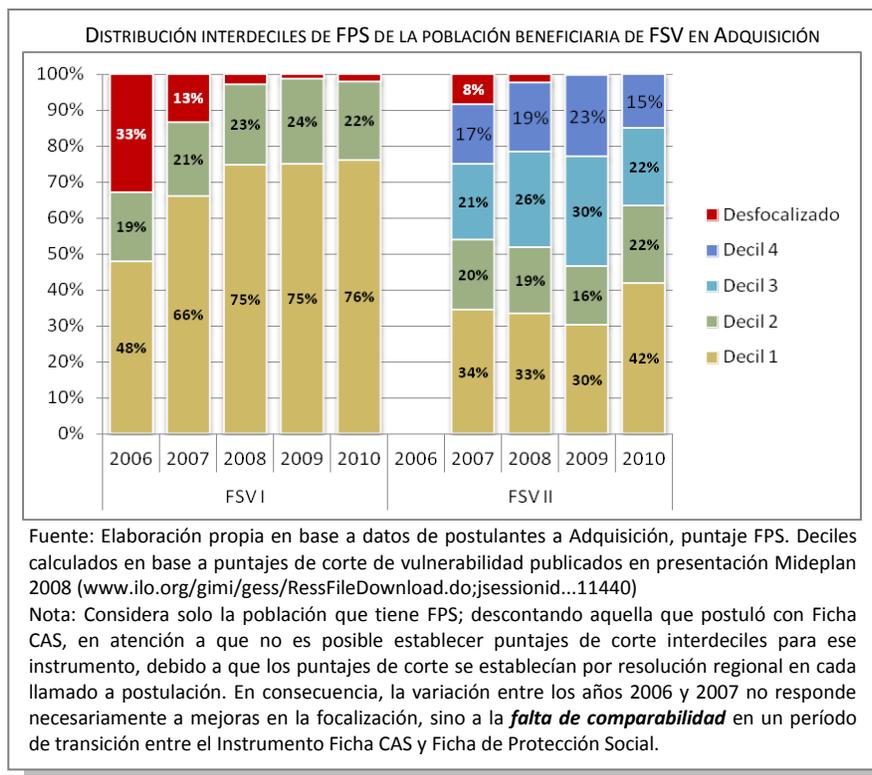
II.4.1.4. GRADO DE FOCALIZACIÓN

El análisis de focalización programática presenta algunas limitantes que han impedido **realizar un análisis acabado de la focalización**; no obstante, se presentan algunos análisis que sirven de marco analítico y 'proxy' del grado de focalización de la acción programática del FSV.

Hechas las salvedades, un primer análisis de aproximación es a través de la revisión de estadísticas nacionales de la Encuesta CASEN, en cuyos datos se encuentran algunos indicios de problemas de focalización pero **sólo desde la lógica de los ingresos**, aspecto que no es homologable a la vulnerabilidad y en especial a la dimensión habitacional. Más allá de los problemas metodológicos del uso de la Encuesta CASEN como fuente de análisis de focalización, las cifras como tendencia podrían estar indicando problemas de aplicación de la Ficha de Protección Social –aspecto sobre el cual no es posible concluir con los elementos disponibles.

²⁷ Para obtener este dato se ha multiplicado el número total de habitantes por el porcentaje de pobreza de cada región.

Dentro de la población beneficiaria de Adquisición²⁸, se realiza a continuación un análisis de la dispersión de los puntajes de postulación de los beneficiarios del Fondo Solidario. Con base en estos datos, se observa en las siguientes gráficas que a lo largo de su implementación este programa ha ido mejorando su focalización. En el 2006 (al inicio de la puesta en marcha de esta modalidad), el FSV entregó viviendas a familias que no se encontraba en el primer quintil de vulnerabilidad (32% en 2006 y 13% en 2007, porcentaje que tiende a cero hacia 2010. Esta mejor focalización ha ido en directo beneficio de las familias más vulnerables, las que han ido incrementándose en términos relativos a lo largo del período. Por su parte, el Fondo II (gráfico siguiente) muestra una correcta focalización en todos los años desde su implementación con porcentajes muy marginales de desfocalización solo en el primer año.



Ambos análisis, al igual que en el caso anterior, deben ser relativizados, puesto que de acuerdo al informe del comité de Expertos de FPS²⁹, con el correr de los años la población se ha tendido a concentrar en los dos primeros quintiles, con lo que el instrumento de focalización no resulta discriminador. En esta línea, en dicho informe también se expone que *“los tramos que se aplican actualmente, se calcularon una sola vez con la Encuesta CASEN 2003 y no se han vuelto a actualizar con las nuevas encuestas. Esto tiene consecuencias sobre la calidad de la focalización, como se observa en la distribución de la población encuestada en los tramos de puntajes FPS. [...] se distingue que el primer decil asociado a la FPS comprende a un 35% de la población encuestada y a un 22% de la población del país. Esto último correspondería a más del doble de la población nacional a ubicar en este decil.”*³⁰ Sin embargo, hasta la fecha continua siendo éste el instrumento adoptado para determinar no sólo la población potencial, sino asimismo el criterio de acceso a los beneficios, de manera que de no efectuarse cambios en los parámetros para determinar e identificar operacionalmente a la población objetivo, la focalización del programa resulta adecuada.

²⁸ No es factible identificar los puntajes de postulación de los hogares beneficiarios de proyectos de construcción, puesto que se carece de variables conectores o llave que permita vincular los datos.

²⁹ Informe Final. Comité de Expertos Ficha de Protección Social, Octubre 2011

³⁰ De manera genérica, el Comité ha propuesto que “MIDEPLAN deberá actualizar permanentemente los tramos de puntaje de acuerdo a la última distribución de los puntajes FPS de la población ya encuestada, como de las nuevas encuestas CASEN, asegurando una consistencia que elimine el sesgo existente en la actualidad que conlleva un porcentaje superior al 20% que debiera ubicarse en el primer quintil de la distribución de puntajes. Para lo anterior, el Comité recomienda un ajuste gradual, una vez al año, de los puntajes de corte que MIDEPLAN informa a los administradores de programas”. Comité de Expertos de la Ficha de Protección Social. Octubre 2010.

II.4.1.5. CALIDAD SUBJETIVA DEL PROGRAMA Y SUS COMPONENTES

Desde la perspectiva de las familias beneficiarias, algunos aspectos que hacen a la **calidad** –subjetiva- del programa, merecen ser destacados:

- Los **tiempos** involucrados en la totalidad del proceso, desde los primeros pasos orientados a la postulación hasta el arribo efectivo a la nueva vivienda, superan en la modalidad Construcción a los tres años, y son más acotados para la modalidad Adquisición (con 41, 37, 17 y 16 meses para CNT política inicial, CNT política nueva, AVC I, y AVC II respectivamente). Claramente el tiempo de “preparación”³¹ supera al de la concreción de la solución habitacional en ambas modalidades, invirtiéndose en esta etapa el doble de tiempo en promedio (2 años frente a 1 en la modalidad Construcción; y 1 año frente a alrededor de 5 meses en Adquisición).
- En relación a los mecanismos a través de los cuales los beneficiarios tomaron **conocimiento del programa**, destaca en primer lugar la *heterogeneidad de fuentes* para las distintas combinatorias de modalidad, política y título (en total, reciben menciones 11 fuentes, 7 de ellas con proporciones superiores al 5%). Por otra parte, los municipios parecieran jugar un rol más activo en relación a la modalidad Adquisición, mientras que para Construcción las directivas de los comités muestran un rol preponderante. Finalmente, las EGIS no han constituido un canal relevante de información, siendo superadas tanto por la resonancia comunitaria (familiares, amigos y vecinos de manera agregada), como por el propio SERVIU.



³¹ Iniciar las averiguaciones, definir una modalidad, eventualmente constituir parte de un comité y definir el proyecto, reunir y presentar los papeles solicitados, realizar la postulación, etc.

Específicamente, tres consultas definen los dos tramos del proceso: (a) Tiempo 1: postulación-subsidio; (b) Tiempo 2: Subsidio-llegada a Vivienda:

P1: Para comenzar ¿en qué mes y año llegaron a la vivienda?

P.2: Y cuándo fueron notificados respecto a la obtención del subsidio?

P.3: Y yendo más atrás ¿en qué mes y año iniciaron el proceso para la postulación a esta vivienda?

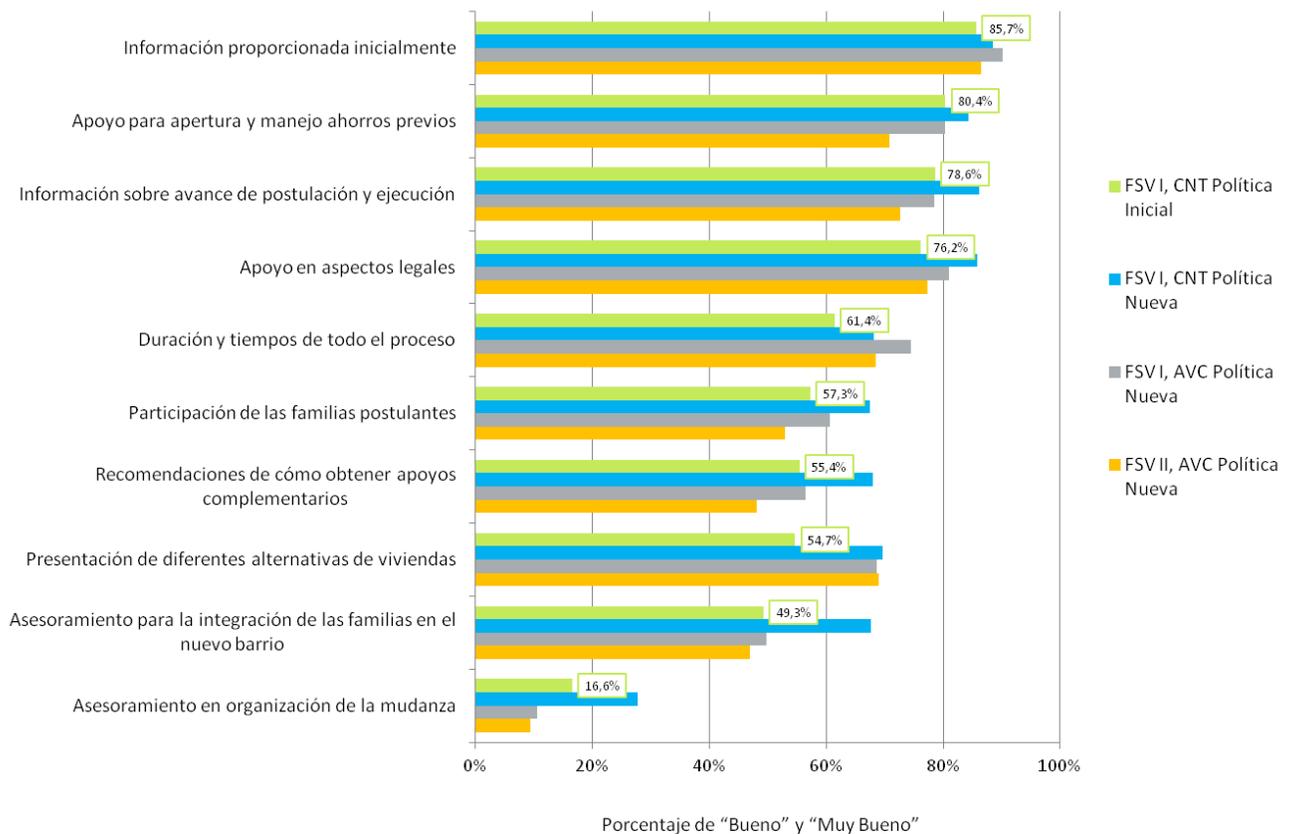
- La **identificación de las EGIS** resulta insuficiente en casi todos los casos: sólo para Adquisición título I los porcentajes que “recuerdan a la EGIS que acompañó el proceso de postulación” se revelan como marcadamente mayoritarios (72.5%). En Construcción, y sobre todo para la primera etapa o ‘política inicial’, considerando el necesario papel preponderante de las Entidades durante el proceso de conformación del comité, destaca el bajo nivel de recordación (40.7% CNT política inicial y 55.6% CNT política nueva).

En la misma línea, proporciones iguales o menores a la mitad del total de beneficiarios modalidad Construcción, manifiestan “haber conocido el **plan de habilitación social**”.

- Aún en el marco del desconocimiento referido, el **componente de habilitación social** casi no recibe calificaciones negativas: o bien *se desconoce* –como se comentaba, en muy importantes proporciones- o bien *se valora en términos de utilidad*. Así, el plan recibe una calificación promedio de 5.79 y 6.12 entre quienes lo conocen (CNT política inicial y CNT política nueva respectivamente); y la ‘cartilla informativa’ –modalidad de entrega del componente para el subprograma Adquisición- recibe un promedio de nota 5.95 y 5.76 –título I y II respectivamente. Sin embargo, no obstante la similitud de las calificaciones promedio, las proporciones de respuesta “muy buena” y “buena” de manera agregada, son marcadamente superiores para la modalidad Adquisición (64.8% y 58.6% frente al 36.9% y 46.4% declarado por los beneficiarios de Construcción).
- De manera detallada, a la consulta por el **nivel de satisfacción** con aquellos aspectos constitutivos del componente de Habilidadación Social, de manera relativamente homogénea ambas modalidades remiten a dimensiones relacionadas con el acceso a la **información** (“información proporcionada inicialmente”; “apoyo para apertura y manejo de ahorros previos”; “información sobre avance de postulación y ejecución”), con altos porcentajes de calificación “buena” y “muy buena”. Al reverso, aspectos relacionados con la última etapa del proceso o con la posibilidad de elección, congregan los menores niveles de satisfacción.

Entre las dimensiones específicamente pertinentes sólo para Construcción, claramente la *satisfacción aumenta sus proporciones en el último período atribuible a la nueva política* (con brechas de entre un 10 y un 25% entre política inicial y nueva); y el aspecto más deficitario se centra en el “apoyo para la selección y relación con la empresa constructora” (fuera de gráfico).

SATISFACCIÓN RESPECTO A LOS SERVICIOS



P8: ¿Y EN RELACIÓN AL APOYO RECIBIDO DURANTE TODO EL PROCESO DE POSTULACIÓN Y OBTENCIÓN DE LA VIVIENDA ¿USTED DIRÍA QUE HA SIDO MUY BUENO, ALGO MALO O MUY MALO, EN RELACIÓN A ...?

- Por otra parte, la proporción en que los beneficiarios relacionan los servicios o prestaciones antes detallados con las **EGIS como actor principal**, es reducida y no alcanza siquiera a la mitad de las menciones. Sólo en la modalidad Adquisición título I, las EGIS parecen haberse posicionado de manera más visible, alcanzando proporciones incluso sobre el 60% en aspectos tales como el “apoyo en aspectos legales” y la “información sobre avance de postulación y ejecución”. En los aspectos específicos de la modalidad Construcción, las EGIS concitan incluso un menor nivel de mención, alcanzando un tercio de las respuestas o menos³² (fuera de gráfico).
- Por último, la falta de recordación de las EGIS y de su participación en fases claves del proceso de postulación y acceso al programa, no implican concomitantemente una **evaluación** más negativa que la realizada a otros **actores**: sólo el SERVIU concentra, para dos de las combinatorias evaluadas, una o dos décimas de mayor calificación. Y es el municipio el que recibe –en un análisis comparativo– las más bajas calificaciones. En este contexto, destaca cómo en el caso de la modalidad Construcción política inicial, son las empresas constructoras las depositarias del menor nivel relativo de satisfacción.

II.4.2. Resultados Intermedios y Finales

II.4.2.1. METODOLOGÍA Y DEFINICIONES BÁSICAS

Corresponde al Fondo Solidario de Vivienda (FSV) dos subprogramas o “Títulos” (FSV I y FSV II) y, dentro de ellos, diversas modalidades –dos en evaluación (CNT y AVC)³³. Además y como se precisara, al año 2006 tuvo lugar un cambio en la política habitacional, lo que debiera haber afectado los resultados del FSV y sus componentes. Dicho lo anterior, el diseño de esta evaluación de impacto ha considerado el hacer evaluaciones distinguiendo entre política (inicial y actual) y subprograma (CNT y AVC) para el FSV I y II.

En este marco, se evaluó –tanto para efectos de determinar los resultados intermedios como resultados finales del programa– los siguientes cruces de subprograma/política:

LAS MUESTRAS
EVALUACIONES POR MODALIDAD, POLÍTICA Y TÍTULO

SUBPROGRAMA	POLÍTICA	A LAPSO DE 1 AÑO	A LAPSO DE 4 AÑOS	A LAPSO DE 2 AÑOS
CNT I	Inicial	✓	✓	
CNT I	Nueva	✓		✓
AVC I	Nueva	✓		✓
AVC II	Nueva	✓		✓

En relación a la información contrafactual para construir los potenciales controles, se utilizó dos fuentes similares pero diferenciables: (a) la *experiencia previa* de las familias *tratadas en años posteriores*; y (b) la *experiencia global* de las familias de *postulantes que aún no recibían* la vivienda. Vale decir que en lugar de entrevistar a familias no beneficiarias sólo para cumplir con la función de potenciales controles, se optó por entrevistar a las *propias familias beneficiarias* realizando consultas relativas a todo el período de evaluación de modo de utilizar su información histórica previa. Específicamente, se consultó por el período completo 2002-2010, ambos inclusive. Los lapsos de información *previos al momento “ANTES” de la intervención*, son entonces la fuente básica de información contrafactual³⁴. Se trata de un método que genera mucha información contrafactual para las primeras cohortes de familias beneficiarias, pero que no puede generar información para los tratados de los últimos años. Es por ello que también se incluyó como entrevistados a

³² A modo ilustrativo, sólo un 34.1% y un 21.5% menciona a las EGIS como prestador del “apoyo para la selección/relación con la constructora; y un 31.6% y 24.0% las menciona por su rol en el “asesoramiento para la distribución de las viviendas” (CNT política inicial y nueva, respectivamente).

³³ Ausencias de información derivaron en atrasos significativos en la calendarización, la asunción de tareas adicionales de construcción de marcos muestrales, y en la inclusión de sólo dos subprogramas –de entre los tres previstos originalmente. El subprograma Construcción en Sitio Residente no pudo ser realizada por falta de datos de identificación y contacto de sus beneficiarios.

³⁴ Cada año previo constituye un contrafactual específico.

las familias postulantes que *aún no recibían la vivienda*: la información provista por estas familias resulta útil especialmente como contrafactual de las familias beneficiarias de los últimos años.

Así entonces, se trata de ocho evaluaciones de resultados intermedios y finales distintas: una para cada combinatoria de subprograma, política y título. Cada una de ellas considera un grupo de familias tratadas, e información histórica contrafactual como potenciales controles; y cada evaluación tiene estimaciones diferentes de resultados intermedios y finales. Tienen en común su realización simultánea, la aplicación del mismo cuestionario en el marco de una metodología común, así como el estar midiendo el impacto del mismo programa, aún cuando en sus distintas modalidades y con cambios o ajustes en su gestión e implementación.

LAS MUESTRAS
NÚMERO DE FAMILIAS TRATADAS Y TOTAL DE CASOS POTENCIALES PARA CADA EVALUACIÓN

SUBPROGRAMA	POLÍTICA	TRATADOS	TOTAL CASOS PARA EVALUACIÓN A CORTO PLAZO	TOTAL CASOS PARA EVALUACIÓN A MEDIANO PLAZO (2 Ó 4 AÑOS)
CNT I	Inicial	1.046	14.948	6.106
CNT I	Nueva	1.055	15.001	11.414
AVC I	Nueva	468	14.438	11.171
AVC II	Nueva	457	14.442	11.084
TOTAL TRATADOS		3.026		
TOTAL POSTULANTES		460		

Caracterizando el proceso completo en términos metodológicos:

- (a) Se encuestó a una muestra aleatoria de familias tratadas y familias postulantes, y se les aplicó el mismo instrumento (exceptuando los ítems específicamente relacionados con la participación en el Programa).
- (b) Se probó varios modelos de ecuación de participación para estimar un puntaje de propensión para participar en el programa, para cada una de las evaluaciones.
- (c) Se comparó estos modelos y se optó –entre aquellos que cumplían con la condición de balance- por tres modelos similares y con algunos ajustes específicos para la ecuación de participación de cada grupo de evaluaciones³⁵; y por los métodos n1 y n4 para seleccionar y construir información contrafactual apropiada para las familias tratadas.
- (d) Luego de esta selección, se estuvo en condiciones de estimar el Impacto Medio del Tratamiento sobre las familias tratadas (ATT), tanto en relación a los resultados intermedios como finales contemplados. Interesa precisar que como condición para concluir impacto, se ha establecido el requisito de que los resultados alcancen significación estadística al menos al 5% en las estimaciones no paramétricas obtenidas con ambos métodos; de modo de asegurar su robustez³⁶.

Antes de pasar a la caracterización y análisis de este nivel de resultados, resulta de importancia destacar que el conjunto de variables testeadas *excede* a los objetivos perseguidos por el programa. Así, parte del pool de impactos evaluado corresponde a los objetivos de mediano y largo plazo; es el caso –por ejemplo- de los índices e indicadores relativos a la calidad de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad; o de la evaluación de las condiciones asociadas a su localización. No lo es –en cambio- del conjunto de variables que hacen a la autonomía económica de las familias beneficiarias; o de los

³⁵ El modelo básico, desde el cual se ha producido pequeños ajustes para los otros dos, ha incluido: sexo jefe de hogar; edad jefe de hogar; jefe de hogar con pareja; número de personas en la vivienda; años de estudio jefe de hogar; actividad jefe de hogar; ingresos jefe de hogar; ingreso autónomo per cápita del hogar; ingreso monetario per cápita del hogar; índice de hacinamiento 2 (personas por dormitorio); indicador de allegamiento 1 (hogares por vivienda); indicador de allegamiento 2 (núcleos por vivienda); índice de saneamiento; índice de calidad de la vivienda, según condiciones de conservación; índice de habitabilidad.

³⁶ Adicionalmente, se ha incorporado una segunda ecuación de participación (dos ecuaciones, cuatro métodos de matching), en el mismo cometido de asegurar robustez, vale decir, de dotar a los resultados de independencia del método con el que sean obtenidos (ver “Anexo I, Ampliado, Informe Final Evaluación Impacto FSV, GUERNICA Consultores, 1.9 y 1.10).

Interesa destacar asimismo que se ha escogido como **nivel de significación mínimo para concluir impacto al 5%**, en función del tamaño de la muestra, capaz de detectar ‘cambios netos’ o impactos pequeños. Así, el total de familias entrevistadas ascendió a una muestra de 3.069 familias beneficiarias; y de 476 familias postulantes; con un total de observaciones –entre beneficiarias e información histórica contrafactual- de entre 6.106 y 15.001 casos, dependiendo del “tipo” de evaluación (ver “Las Muestras”).

indicadores de salud; aún cuando parece razonable *suponer la probabilidad de algún tipo de impacto sobre estas condiciones*: la vivienda y su localización tiñen sustantivos aspectos de la vida cotidiana, y es en ese sentido que merecen un análisis detenido todas estas posibles relaciones.

II.4.2.2. RESULTADOS INTERMEDIOS

En el marco explicitado y en tanto –como se ha consignado– el principal objetivo del FSV se orienta a “proporcionar soluciones habitacionales integrales a familias de escasos recursos que no han podido acceder a la oferta habitacional pública subsidiada o privada de manera autónoma”, es factible esperar que la participación en el programa produzca cambios en la situación familiar, asociados o derivados de la nueva localización, y del desarrollo de actividades específicas orientadas al acceso al subsidio. Así, cabe esperar impactos de alguna naturaleza sobre, a lo menos, las siguientes tres dimensiones³⁷:

- (a) LOS NIVELES DE ADHERENCIA O PERMANENCIA EN EL SISTEMA ESCOLAR:
 - i. **Tasa de asistencia preescolar**: número de niños de 0 a 5 años que asiste a preescolar, sobre total de niños de 0 a 5 años en el hogar.
 - ii. **Tasa de asistencia básica**: número de niños que asiste a enseñanza básica, sobre total de niños de 6 a 13 años en el hogar.
 - iii. **Tasa de asistencia media**: número de jóvenes que asiste a enseñanza media, sobre el total de jóvenes de 14 a 17 años en el hogar.
 - iv. **Tasa de asistencia escolar integrada**: número de niños y jóvenes que asiste al sistema de enseñanza, sobre el total de niños y jóvenes de 0 a 17 años en el hogar (educación preescolar, básica, media).
- (b) LAS CONDICIONES ASOCIADAS AL BARRIO DE RESIDENCIA:
 - (i) **Índice de Integración Barrial**: nivel de identificación con el barrio en términos de pertenencia, seguridad, relación con vecinos y capital social³⁸.
 - (ii) **Índice de Heterogeneidad Social**: grado de integración, combinación o ‘mezcla’ social en el barrio, medida en términos de presencia de familias con diverso ingreso o nivel socioeconómico y de viviendas de valor diverso³⁹.
 - (iii) **Indicador de Calidad del Equipamiento y Espacio Público**: calificación de equipamiento y espacio público del barrio (sede social, juegos infantiles, plazas, canchas, comercio, etc.).⁴⁰
- (c) LA PARTICIPACIÓN SOCIAL:
 - (iv) **Índice de Participación Social**: número de ‘tipo’ de organizaciones sociales en las que participa (entrevistado)⁴¹.

³⁷ Una descripción más detallada de los indicadores e índices de resultados intermedios y finales, incluyendo fórmulas de cálculo e ítems del cuestionario involucrados, se presenta en el Anexo I, punto 1.3 “Variables e Indicadores de Caracterización o Control, Resultados Intermedios y Resultados Finales”.

³⁸ Índice de Integración barrial: Índice construido a través del promedio simple de cuatro indicadores 0-1 (continuo deficitario / aceptable): (a) pertenencia: “El hecho de vivir en ese/este barrio, lo hacía(hace) sentir a usted...” (continuo nada orgulloso a muy orgulloso); (b) seguridad: “En relación a la seguridad, ese/este barrio es...” (continuo muy inseguro a muy seguro); (c) relación con vecinos: “Y si tuviera que calificar a la relación con sus vecinos, usted diría que era/es...” (continuo muy mala a muy buena); capital social: “Ante algún problema ¿cuenta en el barrio con amigos o vecinos que puedan ayudarlo? (por ejemplo, si alguien de la familia tiene un accidente doméstico; si necesita con quién dejar a los niños; si necesita pequeña ayuda en plata para alguna compra diaria, locomoción o similar, etc); (continuo no contaba/cuenta con a sí contaba/cuenta con...)”.

³⁹ Índice de heterogeneidad social: Índice construido a través del promedio simple de dos indicadores 0-1 (continuo deficitario / aceptable): (a) *grado de integración, heterogeneidad personas*: “En relación al nivel socioeconómico ¿cómo diría que son las personas que vivían/viven en ese/este barrio?” (continuo homogéneo / heterogéneo; reagrupación en tres categorías: 0. Son todos de nivel socioeconómico muy similar; 0,5. En general en el barrio había/hay personas con menos educación que el de mi familia; y (...) más acomodado que el de mi familia; 1. En el barrio hay personas menos y también más acomodadas que mi familia –es una mezcla de diferentes niveles socioeconómicos). (b) *grado de integración, heterogeneidad valor viviendas*: “En relación al precio o valor ¿cómo diría que eran/son las viviendas de ese/este barrio? (dicotómica valores homogéneos u heterogéneos –valor muy similar / distintos valores).

⁴⁰ Indicador 0-1, deficitario –aceptable (continuo muy malo a muy bueno en relación a equipamiento y espacio público).

⁴¹ Índice de participación social: conteo de “tipo” de organizaciones: organización de vecinos (Junta de Vecinos, Unión Comunal); club deportivo recreativo; centro de alumnos, centro de padres y apoderados; organización voluntariado o beneficencia; colegio profesional, asociación profesional; sindicato; partido político; asociación productiva; asociación o comunidad indígena; asociación de personas con

Del modo reseñado, se exploraron las siguientes dimensiones e hipótesis, arribando a los resultados intermedios que se detallan:

 **HIPÓTESIS 1: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN LA ADHERENCIA AL SISTEMA ESCOLAR, EN RELACIÓN A LA QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.**

RESULTADOS INTERMEDIOS, ADHERENCIA AL SISTEMA ESCOLAR
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva, 1 año	CNT Nueva, 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Adherencia o Permanencia al Sistema Escolar									
Tasa de asistencia preescolar (0-1)	N1	IM ***							(**)
	N4	IM **	(**)						
Tasa de asistencia básica (0-1)	N1		IM ***						
	N4		IM ***						
Tasa de asistencia media (0-1)	N1								
	N4								

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 *** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 (***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- Sólo para **CNT política inicial** (el subprograma más antiguo –viviendas recibidas entre el 2003 y el 2005), y **de manera inmediata** (a 1 año), los resultados no paramétricos muestran **signos negativos con significación estadística al 1% y al 5%** (p-value 0.003 y 0.014, n1 y n4 respectivamente) en la **tasa de asistencia preescolar**. A los cuatro años sólo un método alcanza significación estadística, por lo que *no es posible concluir* de manera robusta mantención de este impacto negativo a través del tiempo.
- En la misma línea de probable mejoramiento de la oferta educativa en el entorno de **CNT política inicial**, los dos métodos reportan *resultados positivos y estadísticamente significativos al 1%* a los **cuatro años** (p-value 0.001 y 0.003 respectivamente) sobre la tasa de **asistencia a la enseñanza básica**.
- Para el resto de los subprogramas, todos correspondientes a **política nueva**, las **tres dimensiones consideradas**, a saber (a) tasa de asistencia preescolar; (b) básica; y (c) media; los resultados *no alcanzan significación estadística* de manera robusta a través de ambos métodos considerados (N1 y N4).
- En suma**, en términos globales es posible postular (a) **deficiencias iniciales del programa impactando negativamente sobre la adherencia preescolar**; y (b) ausencia de efectos a partir de la **nueva política**, por lo que *no es posible concluir para esta etapa que el programa tenga un efecto neto sobre la adherencia o permanencia en el sistema escolar*.

discapacidad; organización de adultos mayores; organización juvenil; grupo religioso; centros de madres, talleres de mujeres, grupo de mujeres; agrupación cultural o creación artística.



HIPÓTESIS 2: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN LAS CONDICIONES ASOCIADAS AL BARRIO DE RESIDENCIA, EN RELACIÓN A LA QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS INTERMEDIOS, CONDICIONES ASOCIADAS AL BARRIO

RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva 1 año	CNT Nueva 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Condiciones Asociadas al Barrio									
Índice de integración barrial (0-1)	N1	IM***	IM***	IM***	IM***			II***	IM***
	N4	IM***	IM***	IM***	IM***			II***	II***
Índice de heterogeneidad social (0-1)	N1	IM***		II***	II***			IM***	IM***
	N4	IM***		II***	II***			IM***	IM***
Ind. calidad equipamiento y espacio público (0-1)	N1			II***	II***			IM***	II***
	N4			II***	II***			IM***	II***

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

(***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

INTEGRACIÓN AL BARRIO:

- Respecto a la integración al barrio –entendida como nivel de identificación en términos de pertenencia, seguridad, relación con los vecinos y capital social- *en seis de las ocho evaluaciones* se observa un **impacto positivo significativamente** distinto de cero al 1%.
- Se trata de un impacto moderado para CNT tanto de política inicial como nueva; y más importante –en términos de proporción de mejoramiento del índice previo- para Adquisición FSV II.
- Al reverso, **AVC título I**, si bien con signos positivos, no alcanza significación estadística; por lo que *no es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias o ausencia de impacto* de AVC FSV I sobre la integración al barrio de los beneficiarios AVC FSV I. Un aspecto importante relacionado con esta diferencia entre el título I y el II, se relaciona con el tipo de vivienda mayoritariamente adquirida: usada, para FSV I; y nueva, para FSV II, con sus consecuencias en términos de ‘cambio o traslado efectivo de barrio’, del cual el cambio de comuna –en mayores porcentajes dentro de AVC FSV II- constituye un buen proxy.

HETEROGENEIDAD SOCIAL:

- En términos de **heterogeneidad social**, medida como grado de integración, combinación o ‘mezcla’ social en el barrio, las estimaciones consideradas (N1 y N4) muestran *signos negativos y estadísticamente significativos* para cinco de las ocho evaluaciones; por lo que resulta factible concluir un **impacto negativo del programa en su modalidad Construcción**, tornándose el barrio –cabe hipotetizar- algo más heterogéneo con el paso del tiempo (en la evaluación a cuatro años, se mantiene el signo negativo, pero sin alcanzar significación estadística); y un **impacto negativo –aún cuando menos intenso- en la modalidad AVC FSV II**.
- Para el caso de **AVC FSV I**, los *resultados negativos no son generalizables* (p-value 0.06 y 0.35, AVC I a 1 y 2 años respectivamente); por lo que no cabe concluir impacto. Otra vez, la compra de viviendas usadas en esta modalidad, resulta un factor explicativo de la mantención de las condiciones originales.

PERCEPCIÓN DE CALIDAD DEL EQUIPAMIENTO Y ESPACIO PÚBLICO:

- Respecto a **calidad del equipamiento y del espacio público**, la diferencia entre tratados y controles –a favor de los primeros- es estadísticamente significativa al 1% para CNT política nueva y para AVC FSV II. En consecuencia, nada se opone en aceptar la hipótesis alternativa de que el programa, a partir de la **nueva política en el caso de CNT y sólo para FSV II para AVC, tiene un impacto positivo sobre esta dimensión**.

- Para **AVC FSV I**, tal como en relación a las variables testeadas previamente, el Programa *no logra impacto* de ningún signo. Y para **CNT política inicial**, consolidando de algún modo su situación más desventajosa, *no hay un efecto neto* sobre este aspecto perseguido por el Programa.

HIPÓTESIS 3: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN SU PARTICIPACIÓN SOCIAL, EN RELACIÓN A LA QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS INTERMEDIOS, PARTICIPACIÓN SOCIAL
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva 1 año	CNT Nueva 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Participación Social									
Índice de participación social (nº de 'tipo' de organizaciones)	N1	II ***	(**)	GI ***	GI ***			II ***	
	N4	II ***		GI ***	GI ***			II **	

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 *** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; * AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 (***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- El impacto del Programa sobre la participación social, es significativamente diferente de 0 a un nivel de confianza del 99%, tanto en Construcción como en Adquisición título II *al año de recepcionada* la vivienda subsidiada. Vale decir, el programa, en tres de las cuatro evaluaciones contempladas (la excepción la constituye AVC FSV I) tiene un claro **impacto positivo y estadísticamente significativo sobre la participación al año del beneficio**.
- La evolución a mayor plazo, muestra una caída en la participación: no hay cambio en relación a los niveles originales *excepto para CNT política nueva a dos años* (donde se mantiene); lo que invita a considerar al despliegue de mayor participación verificado durante el proceso de postulación e instalación, como a un comportamiento coyuntural y no un cambio de mayor estabilidad.

II.4.2.3. RESULTADOS FINALES

Otra vez considerando el objetivo principal del FSV, a saber:

“... proporcionar soluciones habitacionales integrales a familias de escasos recursos que no han podido acceder a la oferta habitacional pública subsidiada o privada de manera autónoma.”

... e incorporando –además- otro conjunto de aspectos sobre los que se hipotetiza pudiera tener consecuencias directas el programa, se presenta en las páginas siguientes, segmentados por cada evaluación (combinatoria programa/título/política y horizonte de evaluación), la totalidad de resultados finales sobre las siguientes dimensiones⁴²:

(a) LA AUTONOMÍA ECONÓMICA:

- Probabilidad de estar ocupado(a) del Jefe(a) de Hogar:** condición de actividad “trabajando”.
- Acceso a créditos o fondos para actividades productivas:** acceso por parte de algún miembro de la familia.
- Ingreso autónomo del jefe de hogar:** ingreso líquido por trabajo, a julio del año considerado.
- Ingreso monetario del hogar:** ingreso del hogar a julio del año considerado; incluye sueldos, donaciones, jubilaciones, subsidios, etc.

(b) EL CAPITAL HUMANO:

⁴² Para una revisión detallada de la construcción de indicadores e índices, incluyendo ítems del cuestionario y fórmulas de cálculo, ver Anexo I: 1.3 Variables e Indicadores de Caracterización o Control, Resultados Intermedios y Resultados Finales; y 1.6.14 Crea Variables Globales Antes y Después Actualizadas (“do”).

- i. **Escolaridad del Jefe(a) de Hogar:** número de años cursados por el jefe(a) de hogar.
- (c) **EL ESTADO DE SALUD:**
 - i. **Índice de morbilidad, enfermedades respiratorias:** frecuencia de enfermedades respiratorias, asociadas a características de la vivienda (internas y/o de localización)⁴³.
 - ii. **Indicador de ausentismo laboral y/o escolar:** frecuencia de ausencia de labores de trabajo y/o estudio, asociada a motivos de salud⁴⁴.
- (d) **LAS CONDICIONES ASOCIADAS AL BARRIO Y LA LOCALIZACIÓN:**
 - i. **Acceso a servicios:** medio de transporte a trabajo y estudio⁴⁵; tiempo de traslado a lugares de trabajo, estudio y atención de salud⁴⁶; gasto de traslado a lugares de trabajo (jefe de hogar)⁴⁷.
 - ii. **Calidad de servicios:** indicadores de calidad del sistema de locomoción colectiva, salud y educación.
- (e) **LAS CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA:**
 - i. **Niveles de Hacinamiento:** metros cuadrados por persona; número de personas por dormitorio; número de personas por cama.
 - ii. **Niveles de allegamiento:** número de hogares por vivienda; número de núcleos por vivienda.
 - iii. **Condiciones y confort de la vivienda**⁴⁸: saneamiento⁴⁹; calidad y materialidad de la vivienda⁵⁰; habitabilidad⁵¹.

⁴³ Índice de morbilidad, enfermedades respiratorias: índice 0-1 (continuo deficitario – aceptable). “Las personas que forman parte de su grupo familiar ¿con qué frecuencia tenían/tienen enfermedades respiratorias en invierno? (continuo ninguna a mucha frecuencia), sólo para quienes “pensando en la persona que tenía/tiene enfermedades respiratorias con más frecuencia ¿cuál era/es el motivo principal?” (sólo para vivienda muy húmeda; vivienda muy fría; tipo de calefacción; sale muy temprano a trabajar/estudiar; se excluye a enfermedad crónica; es persona mayor; ó por el trabajo o actividad que realiza). Para fórmula de cálculo, revisar Anexo I.

⁴⁴ Indicador de ausentismo laboral y/o escolar: Indicador 0-1 (continuo deficitario – aceptable). “Las personas que forman parte de su vivienda ¿con qué frecuencia se ausentaban/ausentan de sus labores (trabajo, estudio) por motivos de salud?” (continuo ninguna a mucha frecuencia).

⁴⁵ Indicador de Accesibilidad a (i) Lugares de Trabajo 1, Medio de Transporte: medio de traslado hacia el lugar de trabajo, de la persona que aporta el mayor ingreso al hogar. Indicador 0-1 (dicotómica menos / más accesible; en auto; en locomoción colectiva / en la casa; a pie; en bicicleta). (2) Lugares de Estudio 1, Medio de Transporte: medio de traslado a los jardines infantiles y lugares de estudio, del niño o joven que tiene la mayor distancia al establecimiento (dicotómica menos – más accesible; en auto, en transporte escolar, en locomoción colectiva / a pie; en bicicleta).

⁴⁶ Indicador de Accesibilidad a (i) Lugares de Trabajo 2, Tiempo de Traslado: minutos (sólo ida) de la persona que aporta el mayor ingreso al hogar; (ii) Lugares de Estudio 2, Tiempo de Traslado: minutos (sólo ida) del niño o joven que tiene la mayor distancia al establecimiento. (iii) Centros de Atención de Salud, Tiempo de Traslado: minutos (sólo ida) al consultorio más próximo a la vivienda.

⁴⁷ Indicador de Accesibilidad a Lugares de Trabajo 3, Gasto: número de pasajes de micro que utiliza para el traslado durante una semana (sólo ida; pasajes por día; número de días a la semana).

⁴⁸ En términos genéricos, como definiciones amplias e integradoras:

Calidad: es la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie.

Calidad de la vivienda: indicador multifactorial que proporciona información sobre diversos atributos de la vivienda, tanto en función de sus características constructivas (materialidad y estado de conservación, y saneamiento); espaciales (número de recintos, superficie, tipología, acondicionamiento físico-ambiental), de localización (accesibilidad a oportunidades urbanas calidad del entorno), así como atributos vinculados a la percepción y la significación para sus habitantes (seguridad, adaptabilidad, confort, entre otras).

⁴⁹ Índice de saneamiento: disponibilidad de agua y medio de eliminación de excretas. Indicador 0-1 (deficitario – aceptable; ver fórmula de cálculo en Anexo I).

⁵⁰ (a) Índice de materialidad de la vivienda: condiciones materiales de la vivienda a partir de materiales predominantes en paredes exteriores, cubierta de techo y pisos (ver fórmula de cálculo en Anexo 1). (b) Índice de calidad de la vivienda, según condiciones de conservación: condiciones materiales de la vivienda a partir de materiales predominantes en paredes exteriores, cubierta de techo y pisos, y su estado de conservación. Indicador 0-1 (Irrecuperable / recuperable / aceptable).

⁵¹ Índices de calidad i) térmica, (ii) lumínica, acústica, (iii) de ventilación; y (iv) agregado de habitabilidad: percepción de condiciones (continuo aceptable – deficitario; fórmulas de cálculo en Anexo I).



HIPÓTESIS 4: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN LA **AUTONOMÍA ECONÓMICA**, EN RELACIÓN A LA QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS FINALES, AUTONOMÍA ECONÓMICA
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva, 1 año	CNT Nueva, 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Autonomía Económica									
Probabilidad de estar ocupado, Jefe de Hogar (0-1)	N1				IM ***	IM ***			
	N4				IM ***	IM ***			
Acceso a créditos o fondos productivos, familia (0-1)	N1	(**)							
	N4								
Ingreso Jefe de hogar (todos) \$ dic 2011	N1	IM **	IM ***			(**)		IM ***	II ***
	N4	IM **	IM ***					IM ***	II ***
Ingreso monetario del hogar \$ dic 2011	N1	IM ***	IM **					IM ***	II ***
	N4	IM ***	IM ***					IM ***	II ***

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

(***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- De manera no consistente (en un caso, sólo a más largo plazo; y en el otro, sólo al inmediato) la modalidad Construcción en política nueva (a dos años); y la modalidad Adquisición FSV I (a un año) presenta un efecto negativo y estadísticamente significativo en la probabilidad de estar ocupado. Para el resto de las combinatorias subprograma, política o título, y horizonte de evaluación, **no es posible aceptar la hipótesis alternativa de que el Programa tiene un efecto sobre la probabilidad del jefe(a) de hogar de estar ocupado(a).**
- A la inversa, son los subprogramas **Construcción política inicial** y **Adquisición FSV II** los que presentan **puntuaciones positivas con significación estadística** al 5% o al 1% en ingreso del jefe(a) de hogar e ingreso monetario del hogar (p-value 0.035; 0.003; 0.000; 0.000 –respectivamente para n1). El resto de las evaluaciones, **no muestra asociación entre el programa y la autonomía económica medida en términos de ingresos.**
- En cuanto al **acceso a crédito**, las estimaciones punto no alcanzan en ningún caso significación estadística con los dos métodos considerados; por lo que **no es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias o ausencia de impacto** para esta dimensión.
- En suma, **no hay una relación unívoca entre el Programa y la autonomía económica**, aún cuando en principio los resultados positivos en ingresos para Construcción política inicial y Adquisición título II podrían resultar indicativos de una relación –acorde a lo intuitivo- entre *autosustentabilidad económica* y *vivienda propia*, en contraposición a la condición de allegamiento entendida desde una perspectiva funcional. Apoyando la hipótesis previa, son justamente ambos grupos (CNT Inicial y AVC II), los que en mayor proporción declaran como situación anterior haber residido “como allegados en una vivienda”, con un 47.4% y un 49% de menciones respectivamente.



HIPÓTESIS 5: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN EL DESARROLLO DE SU CAPITAL HUMANO, EN RELACIÓN AL QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS FINALES, CAPITAL HUMANO
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva, 1 año	CNT Nueva, 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Capital Humano									
Escolaridad del Jefe de Hogar (años de estudio)	N1							**	
	N4							**	(**)

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 *** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 (***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- Sólo en un caso (Adquisición FSV II al año) los resultados alcanzan significación estadística; como se trata de un indicador ‘sumativo’, y el impacto no se mantiene a los dos años⁵²; es posible afirma que el Programa **no tiene un impacto sobre el capital humano de los jefes de hogar de las familias beneficiadas.**



HIPÓTESIS 6: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN SU ESTADO DE SALUD, EN RELACIÓN AL QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS FINALES, ESTADO DE SALUD
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva, 1 año	CNT Nueva, 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Salud									
Índice de Morbilidad (enfermedades respiratorias, 0-1, '1' mejor salud)	N1	IM ***	GI ***	IM ***	IM ***	GI ***			
	N4	IM ***	GI ***	IM ***	IM ***	GI ***			
Indicador de Ausentismo (0-1, '1' es óptimo)	N1	IM ***	(**)	IM ***	IM ***			IM ***	
	N4	IM ***		IM ***	IM ***			IM ***	

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 *** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)
 (***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- Para la modalidad **Construcción** y en general para los dos ‘plazos’ considerados, la diferencia positiva en las estimaciones, es estadísticamente **significativa al 1%**, con mejoría respecto al estadígrafo inicial de más de un 25%. Así, el **impacto sobre las condiciones de salud aparece como más decidido en esta modalidad**, tanto respecto al índice de morbilidad (‘respiratoria’) como al indicador de ausentismo. Para **Adquisición**, el efecto neto del programa es menor, concentrándose en una sola de las dimensiones (morbilidad y ausentismo, respectivamente, para FSV I y II) y sólo como efecto inmediato (al año).

⁵² Sólo alcanza significación estadística a los dos años, con N4.



HIPÓTESIS 7: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN LAS **CARACTERÍSTICAS Y LA CALIDAD DEL EMPLAZAMIENTO**, EN RELACIÓN AL QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS FINALES, LOCALIZACIÓN
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva 1 año	CNT Nueva 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Condiciones Asociadas al Barrio									
Indicador accesibilidad trabajo: <i>medio</i> transporte Jefe (0-1)	N1	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM ***	IM **
	N4	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM ***	IM ***
Indicador accesibilidad cuidado/estudio: <i>medio</i> transporte (0-1)	N1	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM **	IM **
	N4	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM ***	IM ***
Indicador accesibilidad trabajo: <i>tiempo</i> traslado Jefe (minutos)	N1	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM **	
	N4	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM **	
Indicador accesibilidad cuidado/estudio: <i>tiempo</i> traslado (minutos)	N1	IM ***		IM **	IM **				
	N4	IM ***		IM **	IM **				
Indicador accesibilidad centros salud: <i>tiempo</i> traslado (minutos)	N1			(**)					
	N4								
Indicador accesibilidad trabajo: <i>gasto en pasajes</i> semanales Jefe	N1	IM ***	IM ***	IM **	IM ***				
	N4	IM ***	IM ***	IM **	IM ***				
Indicador de calidad locomoción colectiva (0-1)	N1	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM ***	IM ***
	N4	IM ***	IM ***	IM ***	IM ***			IM ***	IM ***
Indicador calidad salud (0-1)	N1	IM ***	IM ***	IM ***	IM **			IM ***	
	N4	IM ***	IM ***	IM ***	IM **			IM ***	
Índice calidad educación (0-1)	N1	IM ***	IM ***						
	N4	IM ***	IM ***						

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

(***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- De manera concordante, los aspectos relativos a la **conectividad**⁵³ son marcadamente negativos para la modalidad Construcción así como –aún cuando en menor número de dimensiones- para la modalidad Adquisición en su versión título II:
 - Con diferencias punto negativas para CNT tanto en el período de política inicial como en el correspondiente a la nueva política, las estimaciones alcanzan significación estadística al 1% respecto al ‘tipo’ de medio de traslado al trabajo o estudio (accesibilidad directa –a pie, caminando, en bicicleta- versus indirecta –en auto, en locomoción colectiva), y al ‘tiempo’ de traslado del jefe(a) de hogar, sin modificaciones a través del tiempo. Vale decir, hay **evidencia estadística respecto al efecto negativo de CNT sobre estas dimensiones** y se trata de un deterioro de cierta permanencia. Para el tiempo de traslado a lugares de estudio, las diferencias en detrimento de la población beneficiaria no son generalizables a la población a cuatro años plazo (¿se produce un aumento –correctivamente- de la oferta de servicios educativos?). Para los conjuntos correspondientes a subsidios otorgados durante la ‘nueva política’, el **impacto negativo se mantiene a los dos años** de ocupada la vivienda.
 - En cambio en relación al **tiempo de traslado hacia los centros de salud**, el signo negativo (disminución de los tiempos) indica una menor distancia en relación a la percibida en sus viviendas de origen que, sin

⁵³ Ver definición conceptual y operacional de variables de localización al inicio de Resultados Finales (punto 5.6.2); para un mayor detalle, remitirse a Anexo I.

embargo, no alcanza significación estadística ‘robusta’ –o en los dos métodos de pareo considerados. Motivo por el cual **no es posible rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias o ausencia de impacto**.

- En el caso de **Adquisición**, claramente hay un **efecto negativo sostenido para FSV II** respecto al ‘tipo’ de medio de traslado; y un aumento del tiempo de traslado del jefe acotado al primer año. Se trata de un efecto moderado, con un 99% de confianza en la estimación para el primer año.
- Desde la perspectiva del **gasto**, otra vez se observa generalizados **resultados negativos y estadísticamente significativos al 1% para Construcción**; y no así para Adquisición.
- Finalmente en términos de **calidad de servicios**,
 - la modalidad **Construcción** durante los primeros años o **‘política inicial’ impacta negativamente tanto al sistema de locomoción colectiva, como al de salud y educación**; deterioro atribuible al programa de manera sostenida incluso cuatro años después de recepcionada la vivienda. El mismo subprograma en su instalación posterior o **‘nueva política’ muestra diferencias negativas y con significación estadística al 1% y al 5% para locomoción colectiva y salud**, no así para educación.
 - **Adquisición**, en tanto, **impacta negativamente sobre la calidad de la locomoción colectiva y los centros de salud** sólo en su versión **FSV II**.
- En suma, el **emplazamiento de las nuevas viviendas aparece como un franco problema** del Programa en su conjunto. **La excepción la constituye AVC FSV I**, subprograma que, tal como se ha explicitado, ha subsidiado de manera mayoritaria adquisición de **viviendas usadas**⁵⁴; concomitantemente, emplazadas en el entorno cercano al de las viviendas originales (como proxy, en la misma comuna en casi el 77% de los casos, según declaración de los beneficiarios).
- En función de la constatación anterior, aparece como evidente que el masificado **Subsidio Diferenciado de Localización**⁵⁵ **no ha contribuido a solucionar o mitigar el problema global que pretendía resolver en términos de accesibilidad**. Tal como se ha detallado, esta subvención adicional introducida al FSV durante el año 2005 en el marco de un conjunto mayor de modificaciones (DS N° 174) -focalizada al inicio en la modalidad Construcción, y autorizada a partir del año 2007 para la Adquisición de Viviendas- tornaba esperable mejoras concretas durante la implementación de la “Nueva Política”. En consecuencia, la amplia cobertura del instrumento y el no obstante impacto negativo sostenido durante el período correspondiente a la denominada “Nueva Política” tanto para Construcción como para la modalidad Adquisición II, así como la ausencia de impacto para Adquisición I, sugiere la insuficiencia del Subsidio Diferenciado como mitigador de los problemas de localización para los cuales fue generado; y torna plausible la hipótesis planteada más arriba respecto a la adquisición de **viviendas usadas** como **mejor factor paliativo** -a través de la permanencia de las familias en su entorno original: mientras la adición del Subsidio Diferenciado de Localización se mantiene constante para AVC I y II, la proporción de viviendas usadas concentra el 92.9% de la muestra AVC I, en contraposición al 85.1% de viviendas nuevas para AVC II⁵⁶. Independiente de lo expuesto, es necesario buscar mayor evidencia que permita concluir con más certeza al respecto.

Se desprende en consecuencia, que el propósito de favorecer “una buena ubicación de las viviendas”, no se agota en el mero *acceso* a servicios sanitarios, o a vías públicas o transporte colectivo, o a escuelas con matrículas disponibles y a consultorios de salud, sino que incluye **aspectos relativos a la calidad de los mismos**, manteniendo o mejorando los disponibles previamente. Así, no se trata sólo de que exista un consultorio, sino de que su calidad y la oportunidad de la atención iguale o mejore la previa; así como no se trata sólo de que se disponga de locomoción

⁵⁴ Incluso en más de un 8% -proporción ‘piso’, en tanto no había sido considerada como pregunta en la encuesta- los beneficiarios de AVC FSV I compraron la misma vivienda en la que ya residían, reforzando la idea de ‘no cambio’ en relación a las condiciones de localización.

⁵⁵ Específicamente, la cobertura de este subsidio alcanza en el período, en el caso de la modalidad Construcción, al 63% de los proyectos y al 62.1% del universo de las familias beneficiarias (universo de familias beneficiarias durante los años 2007-2010 –cohortes contempladas en la presente evaluación y constitutivas del marco muestral de estudio). En el caso de Adquisición, el SDL alcanza al 68.5% y al 57.3% de las familias, FSV I y FSV II respectivamente. Lo que ha sido debidamente representado a nivel de la muestra, en proporciones aún mayores: el 70.5%, el 70.9% y el 61.1% de los hogares beneficiarios efectivamente encuestados –Nueva Política CNT I, AVC I y AVC II respectivamente- ha recibido Subsidio Diferenciado de Localización.

⁵⁶ A nivel del universo en su conjunto, se verifica e incluso consolida la tendencia, con un 98% de AVC I asociado a la compra de viviendas usadas; y aproximadamente dos tercios de los beneficiarios AVC II, orientados a la compra de viviendas nuevas.

colectiva, sino de que la calidad del servicio, los tiempos de viaje y los gastos asociados no se produzcan en situaciones comparativamente desventajosas.



HIPÓTESIS 8: LA PARTICIPACIÓN DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS DEL FSV, TIENE UN IMPACTO POSITIVO Y ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EN LAS CARACTERÍSTICAS DE SUS VIVIENDAS, EN RELACIÓN AL QUE TENDRÍAN SI NO HUBIESEN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA.

RESULTADOS FINALES, CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA
RESUMEN: MÉTODO VECINOS MÁS CERCANOS, N1 Y N4

Dimensión / Variable	Método de Pareo	CNT Inicial, 1 año	CNT Inicial, 4 año	CNT Nueva 1 año	CNT Nueva 2 años	AV FSV I, 1 año	AV FSV I, 2 años	AV FSV II, 1 año	AV FSV II, 2 años
Vivienda									
Índice de Hacinamiento 1 (metros cuadrados por persona)	N1	II***	II***	GI***	II***	II***	GI***	GI***	II***
	N4	II***	IM***	GI***	II***	II***	GI***	GI***	II***
Índice de Hacinamiento 2 (personas por dormitorio)	N1	IM***	IM***	II***	IM***	II***	II***	II***	II***
	N4	IM***	IM***	II***	IM***	II***	II***	II***	II***
Índice de Hacinamiento 3 (personas por cama)	N1	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
	N4	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
Indicador de Allogamiento 1 (número de hogares por vivienda)	N1	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
	N4	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
Indicador de Allogamiento 2 (número de núcleos por vivienda)	N1	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
	N4	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
Índice de Saneamiento (0-1)	N1	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
	N4	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***	IM***
Índice de Materialidad de la Vivienda (0-1)	N1	II***	II***	II***	II***	IM***	IM***	IM***	IM***
	N4	II***	II***	II***	II***	IM***	IM***	IM***	IM***
Índice de Calidad de la Vivienda, según Conservación (0-1)	N1	GI***	GI***	GI***	GI***	II***	II***	GI***	II***
	N4	GI***	GI***	GI***	GI***	II***	II***	GI***	II***
Índice de Calidad Térmica (0-1)	N1	II***	II***	II***	II***	IM***	IM***	II***	IM***
	N4	II***	II***	II***	II***	IM***	IM***	II***	IM***
Índice de Calidad Lumínica (0-1)	N1	II***	IM***	II***	II***	IM***	IM***	II***	II***
	N4	II***	IM***	II***	II***	IM***	IM***	II***	II***
Índice de Calidad Acústica (0-1)	N1	IM***		IM***	IM***			II***	II***
	N4	IM***		IM***	IM***			II***	II***
Índice de Calidad de Ventilación (0-1)	N1	II***	IM***	II***	II***	IM***	IM***	II***	II***
	N4	II***	IM***	II***	II***	IM***	IM***	II***	II***
Índice de Habitabilidad (térmico, lumínico, acústico, ventilación; 0-1)	N1	II***	IM***	II***	II***	IM***	IM***	II***	II***
	N4	II***	IM***	II***	II***	IM***	IM***	II***	II***

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO POSITIVO DEL PROGRAMA (MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

*** SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA AL 1%; ** AL 5%. IMPACTO NEGATIVO DEL PROGRAMA (EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INICIALES)

(***) SIGNIFICACIÓN ESTADÍSTICA CON SÓLO UN MÉTODO DE PAREO (RESULTADO NO ROBUSTO; NO SE CONCLUYE IMPACTO)

GI	Gran Impacto	Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)
II	Impacto Importante	Entre más de 25% y hasta 50%
IM	Impacto Moderado	Hasta 25%

- De manera casi absoluta, los indicadores referidos a las **características de la vivienda**, muestran **resultados positivos y estadísticamente significativos al 1%** para todas las combinatorias de subprograma, política y horizonte de evaluación. La excepción se localiza en la calidad acústica, donde no hay evidencia de efectos netos en Adquisición FSV I (p-value 0.729 y 0.464 –n1 y n4 respectivamente); ni en Construcción Inicial a más largo plazo:
 - Las dimensiones con *mayor intensidad de impacto* (mejoramiento adicional de más de un 50% respecto a su media inicial), remiten a la **calidad de la vivienda**, en términos de su materialidad y estado de conservación, principalmente para la modalidad de **Construcción**.

- El **hacinamiento**, principalmente asociado a la disponibilidad de metros cuadrados por persona, aparece asimismo como un *aspecto fuertemente impactado*, con a lo menos un mejoramiento respecto al índice inicial, de un 25% para *cualquiera de las modalidades y plazos de observación*. En términos comparativos, y aún cuando exhibiendo buenos resultados, es **Adquisición título I** la que denota *impactos relativamente menos intensos*. Lo que otra vez se corresponde con una situación de menor cambio en esta modalidad fuertemente asociada a la compra de viviendas usadas.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Once años después desde su implementación inicial, el **grueso de elementos que dieran sustento o justificación al programa, resultan pertinentes y continúan vigentes**:

- ⊗ Las familias del primer y segundo quintil de vulnerabilidad no logran acceder a empleos estables y con niveles de ingresos suficientes, para alcanzar a ahorrar o endeudarse de manera sostenible con el objetivo de acceder a una vivienda autónomamente.
- ⊗ Las dinámicas del mercado inmobiliario que ubican los menores valores del suelo en las periferias urbanas, justifican asimismo el subsidio al mercado de la vivienda social, con el fin de disminuir o desincentivar la segregación socio espacial de la población vulnerable.

Como muestra del déficit cuantitativo persistente, la encuesta CASEN⁵⁷ estima un total de **420.587 requerimientos de nuevas viviendas**, en función de un análisis de la calidad de las viviendas actuales, el número de hogares allegados, y la cantidad de núcleos hacinados.

DÉFICIT CUANTITATIVO DE VIVIENDAS				
REGIÓN	CALIDAD DE LA VIVIENDA	HOGARES ALLEGADOS	NÚCLEOS ALLEGADOS HACINADOS	TOTAL REQUERIMIENTOS VIVIENDA NUEVA
TOTAL PAÍS	52.483	182.557	185.547	420.587
ARICA Y PARINACOTA	1.324	2.567	2.152	6.043
TARAPACÁ	1.330	7.621	3.071	12.022
ANTOFAGASTA	1.063	7.539	8.563	17.165
ATACAMA	1.444	1.284	4.003	6.731
COQUIMBO	5.837	3.923	8.925	18.685
VALPARAÍSO	5.071	10.138	18.311	33.520
O'HIGGINS	5.788	10.750	9.409	25.947
MAULE	6.666	4.556	10.306	21.528
BIOBÍO	8.109	13.196	19.200	40.505
ARAUCANÍA	3.879	2.545	7.931	14.355
LOS RÍOS	645	3.179	5.287	9.111
LOS LAGOS	1.875	3.954	6.929	12.758
AISÉN	53	813	969	1.835
MAGALLANES	61	674	1.728	2.463
METROPOLITANA	9.338	109.818	78.763	197.919

Fuente: CASEN 2009. Observatorio Habitacional, MINVU. Los números corresponden a viviendas, hogares y núcleos respectivamente (de manera excluyente); lo que da un total de requerimiento de viviendas.

⁵⁷ CASEN 2009.

Por otra parte, si se adiciona a lo anterior –a saber, la **pertinencia y adecuación del diagnóstico** y la **persistencia del problema detectado**- los siguientes elementos:

-  El impacto general del Programa⁵⁸ sobre la **calidad y las condiciones de habitabilidad de la vivienda**;
-  La percepción de mejora de la **calidad de vida en la nueva vivienda**⁵⁹ de manera general, y de **beneficio patrimonial** –de modo particular;
-  La **correspondencia** de los beneficiarios efectivos con la población detectada como *con el problema o necesidad diagnosticado* –aún cuando con niveles de desfocalización por errores de inclusión- en el contexto de una alta vulnerabilidad social⁶⁰;

... el equipo consultor **recomienda la continuidad del Programa, en el marco de un proceso de reformulación y ajuste** – que será detallado a nivel de recomendaciones- orientado principalmente a la inclusión de medidas correctivas dirigidas a *disminuir el impacto sobre la segregación socio espacial*, verificado a través de los indicadores de accesibilidad y homogeneidad socio-económica.

IV. MEDICIÓN GLOBAL DE DESEMPEÑO

En esta sección corresponde examinar el conjunto de **indicadores de impacto** del FSV ya analizado, desde la perspectiva de su *relación con la inversión promedio del programa por hogar beneficiario*.

Sin embargo y en términos de alcance, los **resultados no permiten conclusiones unívocas** en tanto *una misma inversión ha generado tanto efectos positivos en algunas dimensiones como negativos en otras, y no es posible separarlos analíticamente*.

Estos efectos paradójales no se han dado para AVC I, donde el mecanismo de compra de viviendas usadas ha preservado a los beneficiarios de alguna influencia sobre la dimensión de integración social y accesibilidad.

En este marco, con un financiamiento de **UF 419.51 por subsidio**⁶¹, el FSV ha **obtenido como resultado integrado**, (a) un *impacto positivo* sobre dimensiones personales y sociales (salud e identificación barrial), así como específicamente relacionadas con la vivienda propiamente tal, su calidad y funcionalidad; y (b) un *resultado neto negativo* sobre variables de integración o heterogeneidad social, y de localización o acceso. Así, considerando las combinatorias de Modalidad, Política y Título,

- Para **Construcción en Nuevos Terrenos, Política Inicial**, en el período de evaluación 2003-2005, se ha invertido en el financiamiento de una vivienda un subsidio de **UF 311.67**, para lograr los siguientes resultados a los cuatro años, de manera articulada:

MEJORAS:

⁵⁸ En las distintas combinatorias de Modalidad, Política y Título.

⁵⁹ Con un 93.3% de respuestas “algo buena” (35.3%) y “muy buena” (57.9%); y un aumento, en comparación con la vivienda anterior, de casi 35% de satisfacción.

⁶⁰ La metodología de asignación de puntaje, resta puntos a las personas en función de la carencia habitacional, con una relativa independencia de su ingreso; así, hogares que en términos de ingreso pudieran parecer menos vulnerables, para efectos del programa pueden ser considerados vulnerables habitacionalmente .

⁶¹ El valor del subsidio para el programa en su conjunto durante el período evaluado -2003-2010- se ha estimado (media ponderada) a partir de las modalidades para las cuales fue posible estimar impacto (no incluye Densificación Predial ni Construcción en Sitio Residente o Propio):

TIPO	CNT I, INICIAL	CNT I, NUEVA	AVC I	AVC II	FSV, TOTAL
Años	2003-2005	2006-2010	2006-2010	2007-2010	2003-2010
SUBSIDIO UF	UF 311,67	UF 480,29	UF 426,13	UF 344,81	UF 419,51 (Media Ponderada)
VIVIENDAS	64.982	127.092	36.422	12.818	241.314
WH	0,27	0,53	0,15	0,05	1,00

- Aumento en un 16.2% del nivel de integración al barrio⁶².
- Aumento en un 2.5% en la tasa de asistencia a la educación básica.
- Aumento en un 9.1% en el ingreso monetario del hogar.
- Mejora promedio⁶³ de un 13.0% en el estado de salud de las familias beneficiarias.
- Mejora promedio de un 26.3% en las calidad de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad.

DETERIOROS:

- Disminución en un 18.1% en los niveles de participación social (número de organizaciones) del jefe de hogar o su cónyuge.
- Disminución promedio de un 12.6% en las condiciones de accesibilidad.

- Para **Construcción en Nuevos Terrenos, Política Nueva**, en el período de evaluación 2006-2010, se ha invertido en el financiamiento de una vivienda un subsidio de **UF 480.29**, para lograr los siguientes resultados a los dos años, de manera articulada:

MEJORAS:

- Aumento en un 24.3% del nivel de integración al barrio.
- Aumento en un 26.7% en la calidad y equipamiento del espacio público.
- Aumento en más de un 50% en la participación social del jefe de hogar o cónyuge.
- Mejora promedio de un 6.28% en el estado de salud de las familias beneficiarias.
- Mejora promedio de un 26.4% en las calidad de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad.

DETERIOROS:

- Disminución en un 29.0% en los niveles de heterogeneidad social.
- Disminución promedio de un 15.8% en las condiciones de accesibilidad.

- Para **Adquisición Viviendas Construidas, título I**, en el período de evaluación 2006-2010, se ha invertido en el financiamiento de una vivienda un subsidio de **UF 426.13**, para lograr a los dos años un impacto positivo sobre la calidad de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad, con una mejora adicional de un 21% sobre sus indicadores iniciales. En esta modalidad, *no se registra efectos netos negativos*⁶⁴.

- Para **Adquisición Viviendas Construidas, título II**, en el período de evaluación 2007-2010, se ha invertido en el financiamiento de una vivienda un subsidio de **UF 344.81**, para lograr los siguientes resultados a los dos años, de manera articulada:

MEJORAS:

- Aumento en un 26.0% del nivel de integración o identificación al barrio.
- Aumento en un 22.3% en la calidad y equipamiento del espacio público.
- Mejora promedio en la autonomía económica del jefe y del hogar, de un 29.7%.
- Mejora promedio de un 17.19% en las calidad de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad.

DETERIOROS:

- Disminución en un 13.8% en los niveles de heterogeneidad social.
- Disminución promedio de un 21.8% en *algunas* condiciones de accesibilidad (medio de transporte del jefe de hogar y del traslado a lugares de estudio; y calidad de la locomoción colectiva)⁶⁵.

⁶² Se mide el porcentaje de cambio adicional, en relación a su valor medio original. En este caso, se trata de un aumento del 16.18% adicional respecto al índice integrado de integración barrial.

⁶³ En aquellas dimensiones complejas, operacionalizadas a través de distintos índices o indicadores, la estimación del cambio se realiza mediante el promedio simple de las variaciones adicionales.

⁶⁴ Como se ha señalado en el apartado correspondiente a resultados finales, la ausencia de impactos negativos sobre aspectos relacionados con la localización y con la segmentación socio-urbana para la modalidad Adquisición título I, se relaciona presumiblemente –hipótesis sujeta a ulteriores investigaciones- con la compra de viviendas *usadas*, localizadas en entornos similares y/o próximos a los de las residencias de origen (a modo de proxy, los beneficiarios se han mantenido en la misma comuna en una proporción marcadamente mayor que en el caso de AVC II).

⁶⁵ A los dos años, no hay un aumento en el gasto asociado a traslados; así como tampoco un aumento relativo a los tiempos comprometidos. Lo que es indicativo de un menor nivel de impacto negativo, en relación al consignano para la Modalidad Construcción.

Si bien el mix de impactos dificulta el uso de **indicadores de costo-efectividad**, es posible –a modo de ejercicio- estimar para el FSV que el **incremento en un punto porcentual en la calidad de la vivienda y sus condiciones de habitabilidad**, sumado a incrementos concomitantes en el resto de las variables testeadas, implica una **inversión media en subsidios de UF 16.71** ($UF\ 419.51 / 25.11\%^{66} = UF\ 16.71$). Probablemente medidas orientadas a la eliminación de los efectos negativos sobre la heterogeneidad social y la accesibilidad, tendrán consecuencias sobre el valor del subsidio; motivo por el cual la estimación presentada no puede ser concluyente.

V. CONCLUSIONES

- El FSV se ha visto expuesto a una serie de **modificaciones para responder a los objetivos de la política**, asumiéndolos implícitamente como propios. En este marco, se le han adicionado diferentes incentivos e instrumentos por los cuales el programa no ha podido responder con efectividad. A modo de ilustración, la incorporación del subsidio diferenciado a la localización dentro del FSV, no ha dado los frutos esperados para revertir la segregación urbana que caracteriza a los conjuntos habitacionales, debido a que éste es un fenómeno complejo y multicausal, y a la ausencia de una política de integración sociourbana que alinee a los diferentes instrumentos.
- El programa **carece de un diseño para su gestión estratégica**, lo que se constituye en la principal causa de la mayoría de los problemas de gestión que evidencia el FSV y de los resultados a los que apunta la política habitacional: (a) la ausencia de una función de dirección consagrada en un liderazgo estratégico y técnico para conducir en todo momento el programa y tomar las decisiones tácticas y vinculantes con la política, ha dado pie para que solo operen arreglos y coordinaciones institucionales (verticales y horizontales) para atender reactivamente a los problemas de ejecución o, bien para tomar decisiones para evitar conflictos políticos; (b) la falta de conducción programática, no da pie para orientar el FSV a una gestión de mayor calidad; dando lugar a que el cumplimiento de la normativa se transforme en la máxima expresión del desempeño y ésta entonces se constituya en el estándar superior. De este modo, la gestión del FSV **ha avanzado mayormente en el desarrollo y mejoramiento de los procesos internos de orden administrativo** (asignación de subsidios, sistema de pago, contrataciones, fiscalización de obras, etc) y **no por la senda de la gestión por resultados**. Ello, porque los procesos estratégicos tales como la disponibilidad de suelos y zonas urbanas consolidadas, la corrección de precios del terreno, el tipo de demanda, los proyectos privados y públicos en suelos subsidiables, el seguimiento y ranking de los ejecutores de los productos principales, no son abordados en forma obligatoria y se presentan como un dato cuando el privado demuestra su interés de participación en el programa vía proyectos.
- El **gasto de subsidios** del programa creció en 106% entre 2007 y 2010, debido al aumento del costo por metro cuadrado de las viviendas, incluidos los subsidios suplementarios que comienzan a aplicarse a partir del año 2007, y el tamaño de las viviendas en algunas modalidades.
- El **crecimiento del gasto** del programa (en MM\$ de 2011) ha sido significativo: desde 6.327,95 en 2002 a 463.141,81 en 2009, llegando a representar **más de la mitad del presupuesto del MINVU**.
- La **ejecución presupuestaria** está perfectamente ajustada al presupuesto final del programa (más 99% de ejecución), no así con respecto al presupuesto inicial, donde el gasto aparece sistemáticamente superior. Esto significa que es el presupuesto el que se ajusta al gasto, lo que sugiere fallas en la previsión de los costos y la demanda en la planificación anual del programa.
- La **participación** de los **gastos de administración** en los gastos totales, ha tenido una evolución descendente, partiendo en un 38% en el año 2002, hasta alcanzar el 7% en el año 2010.
- Desde su puesta en marcha (2001) al año 2010, el FSV ha finalizado y entregado un total de **274.656 soluciones habitacionales**⁶⁷. De estas, un 82% corresponde a viviendas construidas agregadas en un total de **3.015 proyectos habitacionales** en su mayoría de la modalidad de Construcción en Nuevos Terrenos (CNT).
- Las modalidades que apuntan al **reciclaje de viviendas y densificación de loteos** -que representan una oportunidad para mantener la localización y las redes de apoyo- se mantienen en torno a un valor promedio de **30% de los proyectos**. Entre éstas la Densificación Predial fue empleada principalmente hasta el 2006, desapareciendo

⁶⁶ Porcentaje (promedio ponderado) de cambio sobre la media inicial de beneficiarios o ‘tratados’.

⁶⁷ Corresponde a obras 100% ejecutados y subsidios de adquisición ratificados.

prácticamente hacia finales de 2010. Por su parte, Construcción en Sitio Propio o Sitio Residente acumula un 29% del total de unidades habitacionales construidas en el período.

- A su vez, la gran mayoría de los subsidios se han entregado a través del FSV I (95,3%), dentro de los cuales la mayor parte se ha destinado a **Construcción** (86,1% de FSV I) y **secundariamente a la modalidad de Adquisición de vivienda usada**⁶⁸; modalidad que implica un aporte importante al reciclaje del stock habitacional existente y un indicio de cumplimiento de uno de los objetivos de este instrumento, favoreciendo la permanencia de las personas en sus comunas de origen (98,1% del total de viviendas adquiridas en FSV I). Por su parte, el FSV II dirigido a familias del segundo quintil, registra operaciones a contar del año 2007 sólo en la modalidad de Adquisición y principalmente (66,5%) de viviendas con menos de 2 años de recepción municipal⁶⁹, no obstante permitir la normativa la modalidad de Construcción de viviendas.
- Desde 2007, se observa una tendencia a la **concentración de unidades de vivienda en proyectos de mayor tamaño**, lo que resulta un contrasentido en cuanto al objetivo de la NPH de evitar la ghettización de la pobreza y se explica porque el requisito de no concentrar más de 150 unidades de vivienda en proyectos con SDL, ha sido vulnerado mediante la fórmula de presentación de diferentes fases de grandes conjuntos habitacionales para familias del primer quintil, ingresados con diferentes códigos, en diferentes años y con diferentes nombres, generando conjunto habitacionales de más de 500 viviendas homogéneas.
- El **metraje de las viviendas se ha incrementado en el decenio en todos los tipos de viviendas**, especialmente en las viviendas focalizadas en el quintil más vulnerable (FSV I), que crece en un 25% (v/s FSV II que crece solo un 15%). Desde 2007 -en que están vigentes todas las modalidades- esta relación se invierte, alcanzando las viviendas del FSV II un promedio de 54 mt² versus 48,5 mt² de las viviendas del FSV I. A su vez, quienes adquirieron viviendas usadas dentro FSV I desde 2007, han conseguido mayores metrajes que los beneficiarios de construcción y de adquisición de viviendas nuevas (las viviendas adquiridas usadas pasan de 43,2 mt² a 52,3 mt² en 2010 (21% de crecimiento), mientras las viviendas de conjuntos habitacionales han incrementado su tamaño sólo un 10% en igual período.
- La **población con carencia habitacional ha ido decreciendo a una velocidad más lenta del crecimiento de la capacidad de producción de viviendas del FSV**. En promedio entre 2006 y 2010, la entrega de soluciones ha alcanzado una cobertura del 9,8% respecto del total viviendas requeridas en cada año.
- En el período en evaluación, pareciera ser que el FSV **está llegando en medida importante a la población más vulnerable**. Sin embargo, no es posible realizar un juicio taxativo y técnicamente robusto al respecto, toda vez que *no existen instrumentos confiables que permitan cuantificar efectivamente a la población potencial del programa*, y en consecuencia, no resulta posible establecer si la población efectiva se corresponde con aquella.
- En cuanto a los **resultados del programa a nivel intermedio**, la evaluación permite concluir:
 - *Dificultades inaugurales* en relación a la instalación de servicios, evidenciadas en el *impacto negativo del FSV en su versión política inicial –CNT-* sobre la **tasa de asistencia preescolar**; y **ausencia de impacto** –o mantención de las condiciones originales- **a partir de la nueva política y/o a mayor plazo**.
 - Coexistencia de *efectos netos de distinto signo* sobre las **condiciones asociadas al barrio**:
 - una casi generalizada y **positiva integración al barrio** (impacto positivo de capital social, relación con los vecinos, seguridad e identidad barrial);
 - un deterioro en las condiciones de heterogeneidad social y económica o, en otras palabras, una tendencia a la **ausencia o escasez relativa de ‘mezcla’ socioeconómica** (impacto negativo); y
 - un **mejoramiento** –desde la percepción de los usuarios- de la **calidad del equipamiento y del espacio público**, a partir de la nueva política (impacto positivo).
 - Un **impacto de corto alcance** en términos de **participación social**; quizás considerada ‘suficiente’ para el período de postulación e instalación en el nuevo barrio (impacto positivo sólo al año).
 - Estabilidad –ni mejoramiento ni empeoramiento- en las condiciones de los **beneficiarios del Subprograma AVC FSV I**; lo que permite hipotetizar una mantención de las características originales en mayor proporción que en el

⁶⁸ Viviendas con recepción municipal de más de 2 años.

⁶⁹ Viviendas nuevas.

resto de los subprogramas ; lo que –se observaba- puede ser considerado como un resultado de la modalidad masiva de adquisición de **viviendas usadas**, con su concomitante mayor probabilidad de mantención del entorno de residencia original.

- A nivel de **resultados finales o impacto del programa**, resulta factible postular:
 - Como **efectos netos casi generalizados**, vale decir, *transversales al programa FSV* en su conjunto, situaciones de signo opuesto que denotan **desaciertos y aciertos** en dos objetivos complementarios claves, orientados al mejoramiento de la calidad de la política precedente:
 - Un claro **deterioro en las condiciones del barrio asociadas a la localización**, principalmente en lo relacionado con la **accesibilidad a lugares de trabajo**, donde el **impacto negativo** alcanza masivamente a la **Modalidad de Construcción**, y en el caso de Adquisición se concentra –aún cuando no en todos los indicadores- en el Título II.
 - Una mejoría **sustantiva** en distintos **aspectos de calidad y características de la vivienda** en relación al grupo familiar, para ambas modalidades –incluyendo incluso a Adquisición Título I- y sostenidas en el tiempo; lo que se devela en los impactos positivos e intensos en términos de proporción de cambio, sobre:
 - ✓ el **hacinamiento**, medido a través de la relación metros por persona; y personas por dormitorio y cama;
 - ✓ el **allegamiento**, observado a través del número de hogares y de núcleos familiares; y
 - ✓ la **materialidad** de las viviendas, en términos de calidad –térmica, lumínica, acústica, de ventilación, y tipo de materiales- y mantención adecuadas.
 - En términos de **distinciones por modalidad y política**, y dando cuenta de las diferencias en situaciones de origen, destaca:
 - Un **mayor impacto de la modalidad Construcción** sobre sus beneficiarios, tanto negativo, en lo que hace a *localización*; como positivo, en lo relacionado con las *características de la vivienda*, donde la proporción de cambio en relación a la situación de origen, es mayor; o en las variables relacionadas con la *salud*, donde la disminución de enfermedades respiratorias asociadas a la vivienda, resulta significativa durante ambas políticas y a distintos plazos observados.
 - Un impacto de **menor intensidad de la modalidad Adquisición** sobre sus beneficiarios, presente en ambos títulos en lo que hace a los *efectos positivos sobre la vivienda y sus características*; y acotado *sólo al Título II en lo que hace a los impactos negativos derivados de la localización*.
- La **diferencia en efectos netos** (presencia o ausencia) e intensidad, se asienta tanto en *características del programa* (la modalidad AVC I se compone mayoritariamente de viviendas *usadas*, localizadas en la comuna de origen de los beneficiarios en una proporción marcadamente mayor que en el caso de AVC II); como en *diferencias en las situaciones de origen* (la situación más deficitaria inicial de la Modalidad Construcción, se evidencia por ejemplo en la mayor proporción de familias provenientes de campamentos o en su propia declaración relativa a la calidad de vida en su vivienda anterior).
- En suma, y relacionando estos resultados con los diagnósticos iniciales y la expectativa de mejoramiento asociada a la implementación del programa, es factible distinguir tres ejes y desenlaces asociados:

DIAGNÓSTICO PREVIO A FSV	OBJETIVO DEL FSV EN RELACIÓN A RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA DETECTADO	RESULTADOS DEL FSV (EVALUACIÓN DE IMPACTO)
PROBLEMA DE CALIDAD	Mejoramiento de la Calidad Constructiva	Impacto Positivo en Dimensión Vivienda (Calidad, Habitabilidad)
SEGREGACIÓN SOCIO-ESPACIAL	Integración Social y Urbana	Impacto Negativo en aspectos relacionados con la Localización, y la Heterogeneidad Social
ÉNFASIS EN VIVIENDA	Integralidad de las Soluciones Habitacionales	Impacto Negativo en Calidad de Servicios Impacto Positivo en Calidad del Equipamiento y Espacio Público; Integración al Barrio y Participación.

VI. RECOMENDACIONES

VI.1. RECOMENDACIONES A NIVEL DE DISEÑO

a) En relación al diseño del programa, es importante consignar las diferentes **modificaciones que se han introducido al FSV entre junio y septiembre de 2011**, muchas de las cuales apuntan a solucionar varios de los problemas del modelo programático que se han diagnosticado en esta y otras evaluaciones, y en consecuencia constituirían el marco de recomendaciones a nivel de diseño. Sumariamente, estas modificaciones pueden ser resumidas de la siguiente forma:

- ✓ En primer lugar, el Fondo Solidario de Vivienda se divide en **2 programas independientes**: el “Fondo Solidario de Elección de Vivienda” que reemplaza al FSV I destinado a las familias más vulnerables y el “Sistema Integrado de Subsidio Habitacional” que reemplaza al FSV II.
- ✓ Se busca **restituir el poder de decisión de los beneficiarios**, para lo cual se permite la postulación directa y autónoma de los interesados, siendo voluntaria la intermediación de las entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS), con lo que se reduce la inducción de la demanda y por ende la capacidad de elección de las familias. En segundo término, se modifica la asignación de subsidios de forma tal que permitirá a las personas escoger con mayor libertad las características de sus viviendas a posteriori. Luego, las personas tienen mayor libertad de postular individual o grupalmente, pudiendo adscribirse o abandonar un grupo una vez adjudicado el subsidio, sin perder las posibilidades de obtener una vivienda.
- ✓ Con el propósito de **especificar la focalización** se introducen nuevos criterios de descuento de puntaje de vulnerabilidad social a efectos de incrementar el potencial discriminador del instrumento y así establecer *mayor jerarquización* entre los postulantes en función de sus condiciones de hacinamiento y precariedad habitacional, y se reconoce como criterio de prelación la antigüedad en la postulación. Asimismo, se introducen *incentivos al ahorro previo*, lo que constituye un factor de ajuste de la focalización de recursos, y no de discriminación puesto que no se contempla como criterio de selección.
- ✓ Se crean dispositivos para **conocer la demanda y la oferta habitacional** con el fin de mejorar la planificación, a través de un banco de grupos de postulantes que permite conocer la demanda previa a la postulación y realizar la trazabilidad de éstos en diferentes llamados.
- ✓ A efectos de evitar la especulación con los terrenos y fomentar la construcción en zonas rurales, **se ajusta territorialmente el tarifado de subsidios**, sobre la base de la información histórica de los costos de edificación, incrementándose el promedio de subsidio para comunas rurales con baja tasa de edificación de vivienda social y demanda desatendida. Asimismo, se establecen facultades a las SEREMI para aprobar o rechazar la asignación de Subsidio Diferenciado a la Localización en función de verificar la conectividad efectiva de las viviendas en todas las áreas contempladas en la norma.
- ✓ Se afinan los **incentivos a la integración social y urbana**. Se especifica la composición mixta que deben tener los proyectos de integración social, asignando un mínimo de 30% a beneficiarios del 1º y 2º quintil, y un 30% a beneficiarios del 3º y 4º. A su vez, se incentiva que se pre-califiquen proyectos inmobiliarios dirigido a grupos no focalizados por el FSV, mientras se asignen cuotas de al menos 30% para grupos vulnerables.
- ✓ Se intenta **reducir el riesgo de comportamiento** de los beneficiarios e intermediarios, haciendo prescindibles a las EGIS o postergando su elección a una etapa posterior al empate entre la oferta y la demanda y paralelamente, se hacen más rigurosas los chequeos de información de postulación y las obligaciones de uso de los inmuebles.

No obstante, es de rigor esperar la maduración de estas modificaciones para determinar en qué medida las modificaciones introducidas estarían siendo adecuadas para resolver los fallos del diseño.

b) En un segundo plano, independientemente de la introducción de nuevos criterios asociados a la determinación de los puntajes de vulnerabilidad social, resulta relevante, tanto en relación a la focalización como respecto al proceso de selección de los postulantes, la utilización de *puntajes dinámicos de la FPS* (relativos, y no absolutos); vale decir, *puntajes derivados de la aplicación anual de la encuesta y el ordenamiento de sus respondentes* en un continuum que

brinde un orden de prelación discriminante. En la misma línea, se sugiere de manera complementaria la realización de (a) un estudio que indague en las relaciones entre niveles de ingresos y carencia habitacional -en función de las dificultades reseñadas de comparabilidad entre ambos; y (b) la incorporación, en un instrumento nacional de medición socio-económica, de los criterios finales de focalización y selección del programa y su operacionalización.

- c) En un tercer lugar, se requiere que el ejecutor realice **estudios permanentes de demanda habitacional**, a fin de lograr un mayor nivel de conocimiento respecto del déficit estructural, así como de la predisposición a recibir una solución habitacional (demanda explícita). En este sentido, la reposición del banco de postulantes, constituye un acierto que podrá favorecer la fijación de metas de cobertura más fehacientes.
- d) En cuarto lugar, y considerando los impactos negativos en características asociadas a la localización, el **Subsidio Diferenciado de Localización se revela como insuficiente**: no basta asegurar el acceso en términos de “distancia” a establecimientos de salud o educación, a servicios de transporte público, o a equipamientos comerciales, de seguridad, deportivos o culturales. Tampoco basta que el 60% de los postulantes “provenga de la comuna, o de las comunas adyacentes o de la agrupación de comunas que incluya la comuna en que está ubicado el terreno”. La salvaguarda de estas condiciones no ha impedido efectos negativos sobre aspectos básicos de calidad: los tiempos de traslado a los lugares de trabajo o estudio; los gastos asociados a estos traslados; la calidad del sistema de locomoción o de los servicios proporcionados por el sistema de salud. Sólo la modalidad AVC I ha mantenido sus condiciones originales, ya que no se registra impacto en las mediciones realizadas. Considerando esto, la promoción de la permanencia en los entornos de origen mediante la adquisición de vivienda usada podría complementar a un **Subsidio de Localización “ajustado” o “revisado”**, aspectos que debiesen constituirse en focos de estudio por parte del MINVU. En la misma línea, la necesidad de profundizar en la calidad de los servicios ofertados demandará un trabajo de mayor coordinación con los distintos sectores involucrados.

VI.2. RECOMENDACIONES A NIVEL DE GESTIÓN

- a) Mejorar la gestión del programa en base al uso de indicadores de ejecución y cobertura, a fin que surjan metas más consistentes con los propósitos que la política habitacional exige a este programa y se instale una gestión por resultados. En consistencia con ello, se debe replantear el sistema de conducción y la división de funciones estratégicas entre el nivel regional y el central, remitiendo al primero, en tanto centro de responsabilidad de la ejecución del fondo, atribuciones para la toma de decisiones en materia de ejecución de planes regionales para atender su demanda habitacional y urbana, cuya expresión práctica sea la conciliación de presupuesto, modalidades del FSV y permisos para establecer negociaciones con el sector de la construcción de manera de lograr ofertas consistentes con esos planes. A su vez el nivel central, debería dedicarse a monitorear los resultados globales, conducir estudios de demanda y oferta territorializados y apoyar a las regiones más débiles en materia de ejecución sostenible.
- b) Asimismo, se debe procurar la presencia estable de liderazgos técnicos dedicados exclusivamente a estas funciones, capaces de superar la fragmentación de los procesos que son propios de una estructura ministerial altamente departamentalizada y que solo responde a la ejecución de tareas especializadas por áreas funcionales sin prioridad alguna para el FSV. Una supra jefatura permitiría arribar a encadenamientos virtuosos de tales procesos, tendientes no solo a mejorar el desempeño programático, sino por sobre todo asegurar el logro de los resultados planteados al FSV por la política habitacional al FSV.
- c) Especial atención deben cobrar las tareas de control, supervisión y asistencia técnica cuando opere un modelo de gestión con extenalización de funciones para la ejecución del FSV, de manera que no ocurra una delegación total, sin control que ponga en riesgos los resultados esperados. La propuesta consiste en el MINVU a través de sus diversos organismos alinee a sus ejecutores externos, mediante difusión de información e instructivos, fiscalizaciones rigurosas, capacitaciones permanentes y abriendo espacios de negociaciones, a fin de evitar el riesgo de comportamiento y subordinar el interés privado al público.
- d) Estudiar en profundidad y en forma constante los factores que determinan el comportamiento de la oferta inmobiliaria, constructiva (privada y pública), de asistencia técnica y de suelos en cada territorio, con la finalidad que el MINVU anticipe la conducta de los actores que tienen interés en la producción y venta de viviendas sociales y pueda con antelación y flexibilidad modificar el sistema de incentivos y realizar acciones de contrapeso, mediante una gestión estratégica y no por la aplicación de un procedimiento.

- e) Complementariamente, como soporte a la dirección del programa se requiere superar los múltiples sistemas cerrados de información y dar paso a otro de carácter integrado y automatizado, orientando un control de gestión basado en la definición de parámetros relativos a la focalización, localización urbana, sistema tarifario, poblaciones objetivas por región, entre otros similares.

VI.3. RECOMENDACIONES A NIVEL DE USO DE RECURSOS

Sistema de información

Actualmente **no resulta posible tener información confiable y oportuna** sobre la producción y los costos del programa, que sirva para monitorear su desempeño (control de gestión) y apoyar la toma de decisiones estratégicas en materia de política habitacional en el marco del Programa FSV. La información necesaria actualmente no está disponible en forma inmediata, sino que **su elaboración demanda un largo procesamiento**. En consecuencia, no se puede contar fácilmente con algunos indicadores de gestión que son indispensable para los fines señalados, los que tienen que ver principalmente con estadígrafos de producción, costos unitarios del programa y plazos de entrega de las soluciones habitacionales.

Entre los indicadores de producción y costos que serían útiles para el control de gestión del Programa FSV, y que están faltando o son difíciles de obtener actualmente, se pueden enunciar los siguientes:

Indicadores Estadísticos

1. Cantidad de soluciones habitacionales (en adelante, SH) otorgadas en un año determinado, por región y tipo de proyecto (FSV I Adquisición, FSV I Construcción y FSV II Adquisición –en sistema anterior, recientemente modificado).
2. Cantidad de SH otorgadas en un determinado mes o día, por región y tipo de proyecto.
3. Cantidad de SH pagadas (AVC) o terminadas (CNT) en un determinado año, por región y tipo de proyecto.
4. Cantidad de SH pagadas (AVC) o terminadas (CNT) en un determinado mes o día, por región y tipo de proyecto.
5. Plazo promedio de pago (AVC) o término (CNT) de las SH, por región y tipo de proyecto.

Indicadores de Costo Unitario

1. Costo promedio programado de las SH aprobadas en un año determinado, por región y tipo de proyecto.
2. Costo promedio programado de las SH entregadas en un año determinado, por región y tipo de proyecto.
3. Costo promedio programado de las SH aprobadas en un año determinado no entregadas, por región y tipo de proyecto.
4. Costo promedio programado de las SH aprobadas en un año determinado y entregadas, por región y tipo de proyecto.
5. Costo promedio por metro cuadrado de las SH entregadas en un año determinado, por región y tipo de proyecto.
6. Costo promedio efectivo de las SH entregadas en un año determinado, por región y tipo de proyecto.
7. Costo promedio efectivo por metro cuadrado de las SH entregadas en un año determinado, por región y tipo de proyecto.

Para obtener esta información no se requiere un sistema de información sofisticado, ya que los indicadores necesarios se pueden construir a partir de una **Base de Datos Relacional** simple, formada por dos archivos: un **Archivo de Proyectos** y un **Archivo de Transacciones**. Alternativamente, se puede usar algún programa de **Inteligencia de Negocios**, que son más fáciles de implementar. Esta clase de software permite tener acceso fácil y rápido, mediante el uso de variables parametrizadas, a distintas vistas parciales o totales de la información estratégica que está oculta en las grandes bases de datos de una organización. En cualquier caso, es imprescindible contar con información consolidada y una administración rigurosa de las bases de datos del programa.

Centro de costos. Programa FSV

Dada la magnitud y proporción de los recursos del MINVU asignados al Programa FSV, se recomienda estudiar la factibilidad de convertirlo, dentro del ministerio, en un autentico **centro de costos**, donde se registren oportunamente todos los gastos e ingresos que genera la operación y administración del programa. Ello facilitaría la construcción de los indicadores de eficiencia y eficacia que son necesarios para el control de su gestión.

VI.4. RECOMENDACIONES A NIVEL DE RESULTADOS Y EVALUACIÓN GLOBAL DE DESEMPEÑO

Expectativas de los postulantes

La encuesta revela un alto porcentaje de beneficiarios que considera que su calidad de vida no ha mejorado con el acceso a la nueva vivienda, especialmente los beneficiarios de proyectos AVC I (lo que puede relacionarse –como se ha hipotetizado- con la no alteración de sus condiciones originales y no necesariamente con una situación más deficitaria). Sin embargo, para reducir el porcentaje de usuarios insatisfechos, se considera que no basta medir la carencia habitacional de los postulantes, sino que también **es necesario conocer sus expectativas** respecto a la eventual nueva vivienda, en particular, las referidas al barrio. El hecho de **mejorar objetivamente las condiciones de la vivienda no garantiza la satisfacción de los beneficiarios** si la solución habitacional considerada integralmente, es ‘menos’ de lo que esperaban. Dado el gran número de postulantes que se debe atender, se recomienda diseñar un procedimiento para registrar expectativas al momento de postular y para transmitir (en lenguaje no técnico) las *características de la vivienda y el barrio*, especialmente, aquellas referidas a sus expectativas; esto, para **que la decisión de postular sea una decisión informada**. No obstante lo anterior, se considera que el **impacto negativo sobre las condiciones de localización y acceso seguirán influenciando los niveles de satisfacción**, independientemente del ajuste de expectativas.

Opciones de subsidio

El modelo del Programa FSV aparece limitado en cuanto a las opciones de subsidio que ofrece a la población objetivo, frente a la variada gama de modelos que existen en otros países, tales como Programas de Vivienda Pública, Programas de *Vouchers* para Alquiler, Programas de Arriendo Subsidiado, Programas de Subsidio para Gastos Corrientes del Hogar, Programas de Suplemento de Alquiler, Programas de Fomento para el Desarrollo Inmobiliario de Viviendas Sociales, Programas de Subsidio Hipotecario, Proyectos de Renovación Urbana⁷⁰. Si bien algunas de estas modalidades –y otras- se están aplicando de manera incipiente, los volúmenes son limitados: como se ha podido observar en el análisis a nivel de producto, la modalidad ‘Construcción’ concentra el 82% de los subsidios durante todo el período. Se recomienda procurar una adecuada **coordinación y ampliación porcentual de los modelos alternativos existentes y evaluar otros modelos de subsidio**.

⁷⁰ Una explicación más detallada de estos modelos aparece en el capítulo Externalidades, del Informe Final.



RES

RESPUESTA INSTITUCIONAL
EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMAS FONDO
SOLIDARIO DE VIVIENDA I y II DEL MINVU



Nº 0052

ORD. Nº _____/

ANT.: Oficio Ord. Nº 0209, de fecha 31.01.2013, de DIPRES.

MAT.: Respuesta institucional a Informe Final de la Evaluación de Impacto Programas Fondo Solidario de Vivienda I y II.

SANTIAGO, 22 FEB. 2013

DE: MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

A : DIRECTORA DE PRESUPUESTOS

1. De acuerdo a lo señalado en el punto 2 del documento del antecedente, en que solicita remitir la respuesta institucional al documento "**Informe Final: Evaluación de Impacto Programas Fondo Solidario de Vivienda I y II del MINVU**", particularmente a las conclusiones emitidas por los consultores, informo a Ud. los comentarios que a continuación se exponen:

- a. Se concuerda con la opinión expresada por los consultores, en la cual se recomienda la continuidad del Programa, aduciendo en su argumento a la pertinencia y adecuación del diagnóstico, a la persistencia del problema detectado, y a los resultados alcanzados por el programa, especialmente a nivel de resultados intermedios y de impacto.
- b. Asimismo, el equipo consultor recomienda dicha continuidad en el marco de un proceso de reformulación y ajuste, orientado principalmente a la inclusión de medidas correctivas tendientes a disminuir el impacto sobre la segregación socio-espacial, verificado a través de los indicadores de accesibilidad y homogeneidad socio-económica.

Sin embargo, es necesario dejar en claro que el Fondo Solidario de Vivienda ha creado y perfeccionado herramientas que buscan enfrentar de mejor manera los problemas de segregación urbana. Pese a ello, enfrentar la realidad de nuestras ciudades, excede con creces las facultades de este programa, requiriendo de una intervención integral que involucra la acción de distintos organismos gubernamentales, y también del sector privado.

- c. En relación a lo anterior, el MINVU mediante la instauración en el año 2012, del D.S. Nº 49 (V. y U.), Programa *Fondo Solidario de Elección de Vivienda*, concluyó el proceso de ajuste normativo tendiente a poner en marcha las modificaciones a la política habitacional para las familias vulnerables. Esta transformación, junto a la realizada el año 2011 mediante el D.S. Nº 01 (V. y U.), dirigida a la clase media, completó las modificaciones más importantes en la política de subsidios habitacionales para la obtención de la vivienda.



d. Ambas modificaciones cumplen en lo sustantivo con las principales observaciones realizadas por los consultores referidas a la política habitacional, en donde se enfatizan los objetivos de mayor tamaño y calidad de las viviendas, construir barrios integrados, y en forma destacada, entregar herramientas efectivas a los postulantes para elegir su vivienda.

2. Respecto a lo expresado por los consultores en sus recomendaciones, las cuales clasifican en recomendaciones a nivel de Diseño Programático, a nivel de Gestión, a nivel de Uso de Recursos, y por último, a nivel de Resultados y Evaluación Global de Desempeño, es el mayor interés del Ministerio trabajar en el perfeccionamiento de este programa, por lo que se tendrán en consideración en la implementación de futuras medidas para el mejoramiento de la gestión y principalmente la atención de los clientes, usuarios y beneficiarios.

Saluda atentamente a Ud.,


RODRIGO PÉREZ MACKENNA
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

MINISTRO



DIVISION JURIDICA


PHN/FPR/NLC/PSM/RPC/VNM/CPG

- DISTRIBUCION:
- Destinatario
 - División de Política Habitacional
 - Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos
 - Archivo Planificación y Control de Gestión



MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SUBSECRETARIO(S)

