



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE VIVIENDAS BÁSICAS
SERVIU**

ADQUISICIÓN DE TERRENOS

**INFRAESTRUCTURA SANITARIA
(V. BASICAS)**

**MINISTERIO DE VIVIENDA Y
URBANISMO**

PANELISTAS:

VICTORIA BAEZA (COORDINADORA)

ROBERTO NEGRETE

LUIS LARRAÍN

LUCY WINCHESTER

SEPTIEMBRE 2000

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA	:	Viviendas Básicas SERVIU
AÑO DE INICIO	:	1984
MINISTERIO RESPONSABLE	:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
SERVICIO RESPONSABLE	:	Servicios de Vivienda y Urbanismo, 13 en total, uno cada región
Ejecutivo Responsable	:	División de Política Habitacional (MINVU), las 13 Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Vivienda Básica SERVIU (PVB) es un programa orientado al acceso a la vivienda de la población de menores recursos, cuya situación habitacional se encuentra por debajo de los estándares mínimos (hacinamiento crítico, deficiencia en materialidad y saneamiento y/o allegamiento) y de no ser propietaria de una vivienda. Su justificación se encuentra en el objetivo de solucionar el déficit habitacional (cobertura), con énfasis en la atención de las familias que se ubican en el primer y segundo quintil. El PVB fue diseñado 1984, con la creación de un sistema de postulación, y asignación y venta de viviendas sociales (DS N° 62 de 1984), como respuesta del Estado al déficit habitacional de familias viviendo en situaciones de marginalidad habitacional.

El Fin del PVB es "Mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos a través de la acción en vivienda". El Propósito está orientado a "Familias de escasos recursos habitando una vivienda de tipo social emplazada en conjuntos habitacionales que les permiten desarrollar su vida familiar, comunitaria y ciudadana". Se apunta al logro del propósito a través de tres componentes:

- Componente 1 se define como "Ofertas de Viviendas Sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura de equipamiento comunitario";
- Componente 2 se describe como el "Sistema que posibilita el acceso efectivo a la vivienda a las familias de escasos recursos";
- Componente 3 es "Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de Viviendas Sociales".

En la actualidad, el programa de Vivienda Básica tiene dos ejes principales: El primero, relacionado con el *objetivo*, apunta a disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida (desde el punto de vista del satisfactor vivienda) de la población de menores ingresos que vive en situación de marginalidad habitacional. El segundo eje, de carácter de *estrategia*, pretende mejorar el acceso a una vivienda social mediante un sistema de financiamiento compartido.

El diseño del Programa sí bien ha mantenido su orientación original —contribuir a la disminución del déficit habitacional (perspectiva cuantitativa) de las familias de escasos recursos—, es importante mencionar las modificaciones incorporadas en la última década, que contribuyen con importantes elementos cualitativos al diseño del programa; entre otras se destacan:

- Las modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción que dan cuenta de los avances en materia de calidad de las viviendas y de los conjuntos habitacionales. Incluyen: modificación al Artículo 2.2.5 de la Ordenanza General sobre cesiones de terreno para áreas verdes, equipamiento y circulaciones; Modificación al Artículo 3.2.6, 3.2.7 y 3.2.8 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, referido a la Pavimentación,

introduciendo el concepto de pavimentación obligatoria; modificación al Artículo 4.1.10 sobre aislación térmica.

- Respecto de la Ley de Calidad de la Construcción (Ley N°19.472 de 1996): Involucró la modificación de 18 artículos del D.F.L. N°458 de 1975 (Ley General de Urbanismo y Construcciones). El objetivo primordial es que cada agente que interviene en la construcción debe hacerse responsable de sus acciones. El responsable ante el comprador será el propietario primer vendedor.
- El año 1996 la D.S.N°65 introduce la modificación que perfecciona el sistema de inscripción, postulación y asignación de las viviendas, mejorando sustancialmente aspectos del Programa relacionados con su difusión, transparencia y posibilidades de elegir por parte de los beneficiarios. Importantes también son las modificaciones asociadas a las Municipalidades que aportan terreno, permitiendo que el 100% de las viviendas asignadas beneficien a familias residentes en las respectivas comunas.
- En el año 1999, la modificación D.S. N°14: Se racionaliza el sistema de asignación de viviendas disponibles; se amplía el concepto de grupo familiar; se modifica sistema de puntaje por concepto de antigüedad.
- En relación a la venta y enajenación, se han introducido modificaciones como el D.S. N°65 del año 1996, que determina la modalidad de pago de las viviendas por parte de los beneficiarios y modalidades de operación en caso que el saldo de precio de las viviendas se financie con créditos o mutuos hipotecarios otorgados por entidades privadas.
- A nivel interno del Programa, se reconoce el interés del MINVU en relación al tema de gestión de "Terrenos habilitados". En 1998 se elabora el "Manual de gestión de suelo" que pretende reunir y aunar los procedimientos, políticas y criterios existentes en el MINVU en cuanto a la gestión recurso suelo por parte de los SERVIUS. Este componente ha sido un aporte fundamental para la implementación del programa aportando un alto porcentaje de los terrenos de las licitaciones en ejecución.

-Dimensionamiento

El programa proyectó una meta de Viviendas Básicas Servius, para el periodo del sexenio (94-2000), de 157.125 unidades Vivienda Básica Serviu. En base a esa meta, se establece metas anuales (de unidades y en UF), manteniéndose una tendencia en el periodo de esta evaluación (ver cuadro resumen de asignación presupuestaria).

Si se considera como población objetivo los inscritos en el Sistema de Inscripción y Postulación, a diciembre de 1999, el número asciende a 327.095 familias. Dado que el programa permite la inscripción de interesados en forma previa y separada a la postulación, se entenderá a los inscritos como una expresión instrumental de la población objetivo, en el corto plazo. Sin embargo, esta forma de medir la población objetivo entrega un resultado que por una parte dependerá de la difusión que se realice hacia la población potencialmente beneficiaria del programa y por otro lado, los inscritos no necesariamente corresponden a la población objetivo en su totalidad.

Al analizar los datos de los postulantes a los distintos llamados (demanda real) el programa satisface apróx un 40% la demanda, dándose situaciones extremas. Por ejemplo la I región, en que la oferta se mantiene, y hay un aumento de la demanda, creciendo el déficit a un 50%, el Programa satisfaciendo en solo un apróx 20% la demanda, esto debido a que se ha mantenido el mismo presupuesto a pesar del aumento demográfico.

Durante el periodo de esta evaluación el déficit de vivienda en Chile —edificación aprobada e iniciada sectores público y privado— se redujo en un 9,9% en 1996; 9,9% en 1997; 7,1% en 1998 y 5,8% en 1999*. El aporte del PVB a la reducción del déficit en el mismo periodo correspondería a

* Fuente: Estadísticas de la DPH/Departamento de Planificación).

un 1,77% en 1996; 1,97% en 1997; 0,89% en 1998 y 1,15% en 1999. Se debe tener en cuenta que la producción de viviendas del PVB, concentra su atención en los sectores de escasos recursos por lo que esta proporción de aporte a la superación del déficit, se debería desagregar por quintil, para tener una real dimensión del aporte del programa; análisis que no se dispone por parte de la institución.

El dimensionamiento debe establecerse en relación al déficit de la población objetivo, que se pretende llegar con el programa. El déficit nacional es un referente, sin pretender asumirlo en su totalidad; es sin duda el agente público el que tiene mayor responsabilidad con los sectores de menores ingresos, entendiéndose que este se enfrenta además a través de otros programa e intervienen otros actores, como el sector privado. Es necesario que el PVB establezca metas en relación al déficit de viviendas por región de acuerdo a criterios de déficit, demanda y capacidad de gestión de los SERVIU.

Focalización

El programa ha definido en el propósito como grupo objetivo, a los sectores de escasos recursos con déficit habitacional. De acuerdo a estudios recientes, se estima en 618.000 familias con déficit al año 2000; de este total, el 60.5% corresponde a los quintiles 1 y 2 (209.672 y 164.353 respectivamente) y el 33% corresponde a los quintiles 3 y 4 (114.321 y 89.806 respectivamente), el restante 6.5% corresponde al quintil 5 (39.848)[†].

La focalización del PVB, de acuerdo al indicador ingreso autónomo (CASEN) en el periodo 94– 98, un 67% hogares propietarios con subsidio vivienda básica corresponden al primer y segundo quintil. Se concentra en el primer quintil el 37,1% y el segundo quintil 30,1%. El tercer quintil accede en un 18,9%. Si se compara con el periodo anterior 90 - 93 se da un aumento porcentual de 2 puntos en los primeros quintiles y una disminución en el tercer y cuarto quintil, de 2 puntos porcentuales respectivamente (Casen 1998).

Otros antecedentes relativos a la focalización lo entrega el sistema de monitoreo (Sistema VBP). Uno de ellos se refiere a los puntajes de la ficha CAS, que se le asigna un factor de ponderación de acuerdo al índice de calificación del postulante. Otros indicadores son los referidos al puntaje promedio de ahorro en UF de los postulantes y los ratificados, puntaje promedio del grupo familiar, puntaje promedio antigüedad, promedio edad de postulante, promedio puntaje por allegamiento. Sin embargo estos antecedentes no están disponibles por la complejidad de desagregar los datos por llamados para el PVB a nivel nacional y por región. El Panel no pudo acceder a la información sistematizada, que permitiera hacer un análisis de fuentes primarias sobre el tema; solo a modo de ejemplo se realizó un proxy para un año de los puntajes CAS que nos entrega algunos indicios: los puntajes de los ratificados según la ficha CAS, se concentran mayoritariamente en los postulantes cuyo rango se ubica entre ≥ 475 y ≤ 589 ; siendo la media de un 70%.

Ejecución presupuestaria y costos del PVB

El programa representa un 34 % del total del presupuesto asignado al Ministerio y casi un 31 % respecto al gasto efectivo promedio durante el período de evaluación. El presupuesto asignado a la inversión directa en Vivienda Básica SERVIU se incrementó en un 8,8 % y en forma similar, el gasto efectivo aumentó un 9,0 % durante el mismo período. Este incremento es proporcional al incremento de la asignación presupuestaria del MINVU durante el período.

[†] Fuente: Fundación Nacional de la Superación de la Pobreza.

Las viviendas terminadas en el periodo 96-99 año calendario son 80.983 unidades[‡]; esta cifra representa el 16,14% del total nacional construido, considerado el sector público y privado (501.697 unidades). El PVB contribuye en un tercio del total de la producción pública de viviendas en el país; tanto desde la perspectiva presupuestaria como la cuantitativa. Es el programa gubernamental más importante en la producción de viviendas sociales para sectores de bajos recursos.

Cuadro Resumen

Asignación presupuestaria/ Meta inicial/ viviendas contratadas por año presupuestario, viviendas terminadas a Febrero 2000

Año	Asignación presupuestaria		Meta inicial unidades		Viviendas contratadas		Viviendas Terminadas a febrero 2000	
		Variación %		Variación %		Variación %		% de cumplimiento
1996	93.849.487		22.922		23.322		23.230	99,61 %
1997	87.580.861	-07,16	25.934	11,61	21.174	-10,14	18.842	72,65 %
1998	83.955.275	-04,32	24.365	-06,44	21.925	03,43	16.871	69,24 %
1999	103.102.207	07,14	19.000	-28,24	19.360	-13,25	267	01,41 %

Las viviendas contratadas durante el mismo periodo, como se puede observar, no aumentaron en la misma proporción al aumento presupuestario. No obstante, se registran importantes aumentos en el costo de la vivienda (promedio de 16,9 % durante el período). El costo directo promedio durante el período es 294,85 UF. Este costo está compuesto por el valor de construcción y el valor del terreno[§].

El programa de vivienda básica SERVIU está financiado con cargo al presupuesto fiscal: las viviendas están contratados por SERVIU y se debe financiar el monto total contratado. El financiamiento de la vivienda contempla un subsidio estatal de 140 UF, ahorro mínimo de 10 UF y un crédito SERVIU de 100 UF o más. La recuperación del crédito, el ahorro de los beneficiarios y la venta de activos forma parte del presupuesto del Ministerio como "Ingresos Propios".

En relación a la devolución del crédito se describe en el Título V, estableciéndose un dividendo mínimo de 0,6 UF en un plazo máximo de 15 años. La devolución del crédito refleja un porcentaje significativo de morosidad, entre 24% (duodécima región) y un 57,6% (undécima región) dándose en la región metropolitana una morosidad del 46%.

En relación a la evolución del presupuesto anual y gasto general del programa (Administración/Inversión directa), por la naturaleza del proceso de información contable del sector y del programa, no fue posible por parte de la contraparte cuantificar gastos y costos de administración. Parte de este gasto es traspasado como valor de transferencia al precio de asignación de la vivienda (entre 5 UF y 10 UF).

[‡] Fuente: Estadísticas MINVU. Las viviendas terminadas en año calendario no necesariamente corresponden a las contratadas en el año presupuestario, por lo que las cifras no son asimilables.

[§] El costo directo por beneficiario se obtiene dividiendo los costos directos del programa por el N° de beneficiarios efectivo. No obstante, para el PVB, este calculo presenta problemas. Primero, no se disponen de cifras desagregadas para todos los componentes del programa. Segundo, las cifras de costos para el componente 1 representan los egresos presupuestarios anuales. No se debe asimilar esta cifra con el número de casas terminadas (proxy para número de beneficiarios efectivos) dado que representa el flujo de caja financiera y no necesariamente el pago completo de todas las casas terminadas durante el año presupuestario. Por lo tanto, se usó un proxy del costo directo por beneficiario: valor promedio anual de la vivienda en UF, calculado en base de las viviendas contratadas anualmente (unidades y valor en UF del contrato).

Respecto a la gestión de terrenos, en el período analizado, el SERVIU ha aportado 213 terrenos para viviendas básicas, que equivalen a una superficie de 1.353,05 hectáreas, con una tasación de 2.852.914 UF, cuyo promedio nacional para el período 1995-98 por metro cuadrado es de 0,211 UF, observándose importantes variaciones entre regiones, en un rango de 0,2 a 5 UF por metro cuadrado.

Estructura organizacional y gestión del programa

El programa cuenta con una estructura organizacional con una descentralización parcial de funciones sectoriales hasta el nivel regional y la participación del sector privado en la producción del componente de vivienda. El MINVU y los SEREMI/SERVIU comparten responsabilidad por el Programa, siendo la División de Política Habitacional (DPH) del MINVU, a nivel central, la responsable de la planificación, dirección, reglamentación y seguimiento global de éste. En el ámbito de la DPH, son tres los Departamentos que tienen injerencia directa en la planificación, seguimiento y control del programa: el de Operaciones Habitacionales, de Planificación y de Vivienda. Respecto a la Adquisición de Terrenos, la División de Proyectos Urbanos (DPU) del MINVU tiene la responsabilidad de orientar la gestión de suelos. La División de Finanzas del MINVU administra los recursos financieros.

Los 13 SERVIU son los operadores de la ejecución del programa, así también de su planificación, supervisión y seguimiento a nivel regional, dentro del marco global definido por el nivel central y el reglamento, de acuerdo a los recursos que disponen y las prioridades que cada uno de los organismos determina, dependiendo de sus características y sus propias capacidades. Se destaca, como instrumento de gestión, lo que dice relación con los convenios de programación, lo que permite invertir en servicios e infraestructura en coordinación con otros sectores, contribuyendo a generar conjuntos habitacionales que cumplirán con los requerimientos de servicios necesarios para la población. Las municipalidades participan en el Programa, en las funciones de difusión (discrecional), de aplicación de la ficha CAS (privativa), de aprobación de obras y recepción (privativa) y en convenios respecto al aporte de terrenos e infraestructura básica (discrecional).

Para la producción del componente vivienda, se contrata a empresas constructoras para la edificación y desarrollo de los conjuntos habitacionales, a través de un sistema de licitación. La relación que se produce entre el MINVU y éstos, es clave para el éxito del programa. Se requiere que haya un interés por participar en las licitaciones desde un número amplio de contratistas y que haya una competencia efectiva entre éstas para que no haya presión negativa sobre los costos de producción. Se observa que en algunas regiones, hay pocos contratistas que aparentemente dominan la actividad constructora en vivienda básica. De acuerdo a la DPH, las razones por las cuales se puede producir una escasa participación de empresas en las licitaciones, en general derivan de:

- Los bajos márgenes de rentabilidad de estos contratos.
- La necesidad de especialización de las empresas para participar en este Programa.
- El aumento de precio del suelo y la escasez del recurso en áreas consolidadas (se observa que las licitaciones con aporte de terreno de SERVIU presentan una mayor competitividad de empresas participantes).

Además participan las empresas sanitarias en factibilizar los proyectos de macroinfraestructura sanitaria.

En torno al plazo de construcción de la vivienda, de acuerdo al listado de contratación, se observan plazos que varían entre 120 días y hasta tres años. De acuerdo a las estadísticas de ampliación de plazos de ejecución de vivienda básica, entregadas por el MINVU, entre 1996 y 1999 se observa que, en general, se amplía el plazo de terminación de los contratos. Además, la

terminación real puede variar de esta nueva fecha de término pactada. Los datos demuestran que, para la vivienda social, en general hay un atraso en la terminación de las viviendas, que varía entre 1 mes hasta 12 meses. En general, la mayoría de los atrasos son de menos de cinco meses.

El proceso de producción del sistema de acceso contempla un proceso de inscripción, postulación y selección de beneficiarios, y asignación y venta de viviendas. Su costo efectivo no está desglosado en los datos proporcionados por el MINVU, dado que se utiliza para todo el sistema público de producción de viviendas.

La producción del componente tres, incorpora las actividades relacionadas a la compra y/o habilitación de terrenos para poder construir viviendas básicas. La habilitación de los terrenos puede incluir o no, inversión en macroinfraestructura sanitaria, y/o inversión en obras complementarias necesarias para la urbanización de los terrenos (calles, muros de contención, etc.).

2. Resultado de la Evaluación

2.1 A Nivel de Diseño

A nivel de objetivos, tanto el fin como el propósito, son adecuados en su actual formulación. Los componentes son coherentes al propósito y complementarios. Sin embargo, su producción no asegura el pleno logro del propósito en lo relativo al aspecto definido como "el desarrollo de la vida familiar, comunitaria y ciudadana". Este aspecto debe ser abordado no sólo a través de la acción de entrega de la vivienda, sino una acción multisectorial, donde la localización de los conjuntos sea parte de la planificación regional y comunal. La constitución de barrios no está plenamente incorporada en la actual definición de los componentes. Los criterios de la localización que permitan prevenir externalidades negativas, debería ser un factor central en el diseño del programa. El programa debe incorporar los cambios del entorno en aspectos importantes: la participación política y social y las expectativas sociales en torno a una mejor calidad de vida; énfasis en la descentralización administrativa y política en el país, donde la posibilidad de coordinar recursos para la inversión social radique en los niveles regionales y locales del gobierno.

Por otro lado el Panel considera necesario que se definan metas, para medir todas las dimensiones expresadas en el propósito y los componentes, incluyendo satisfacción de beneficiario, la calidad y características del conjunto habitacional y su entorno, relativo a la vivienda, la oportunidad de entrega de la vivienda al beneficiario, y el aporte terrenos SERVIU al Programa, entre otros. Los medios de verificación son inadecuados al estar principalmente orientados al servicio de la producción de los componentes.

De acuerdo con los antecedentes presentados con relación al déficit, de los sectores de escasos recursos, el dimensionamiento del programa aparece insuficiente. Sin embargo, es importante destacar que la variación porcentual del déficit de vivienda ha disminuido y el PVB ha contribuido a la superación del déficit en el periodo evaluado con un 5,8% apróx. La DPH ha realizado estudios proyectivos, considerando distintos escenarios de tasa de crecimiento de la producción de vivienda y solo con una tasa de crecimiento del 2,5% (viviendas construidas sector público y privado) el déficit se superaría el 2010.

Se estima que el diseño global del PVB es adecuado, y funcional de acuerdo a los recursos disponibles y la política habitacional que apunta a la superación del déficit habitacional cuantitativo nacional. No obstante, falta integrar más cabalmente factores de índole cualitativo: la constitución de barrios, la diversidad de la demanda habitacional de las familias de escasos recursos, la integración física y social de estas a la sociedad y al territorio, lo que requiere de diagnósticos

adecuados de las necesidades del grupo objetivo para caracterizar la demanda y su diversidad. Se enfatiza la necesidad de definir metas cuantitativas en función de una metodología institucionalizada de cálculo del déficit habitacional para el grupo objetivo del programa, "familias de escasos recursos", que permita dimensionar el programa y proyectarlo.

Se considera que los Municipios deberían ser incorporados como actor; desde la etapa de planificación de la localización de los conjuntos, diseñarse actividades en conjunto en forma proactiva, para captar la demanda latente, con especial énfasis en los sectores de escasos recursos menos habilitados, e intencionar su acción en la etapa post venta.

2.2 A nivel de Organización y Gestión

La estructura organizacional responde a los requerimientos del programa, tanto a nivel central como regional. Se tiene establecido un sistema regulado por el decreto que da origen al programa. Sin embargo el Panel identificó "cuellos de botella" y limitaciones institucionales que afectan la gestión regional del programa, que se refieren principalmente a nuevas actividades que son traspasadas a los SERVIUS, tanto por modificaciones del programa, como a la decisión de descentralizar funciones.

En lo institucional, la gestión regional está limitada por: ministerios centralizados y sectoriales, una estructura regional débil y la inexistencia de mecanismos de coordinación permanentes y efectivos. No obstante existen ejemplos de gestión regional innovadora, que depende de la individualidad de los SERVIU y sus equipos. Hay experiencias innovadoras regionales en torno al desarrollo e implementación de Planes Maestros y la incorporación de nuevos criterios de calificación de las ofertas técnicas en los procesos de licitación, entre otros.

La estructura de toma de decisiones existente a nivel central es funcional al diseño del programa; los niveles regionales participan a través de información diagnóstica y metas presupuestarias. Los SERVIU administran y ejecutan el programa de acuerdo al marco presupuestario y las metas establecidas a nivel central, con un margen de flexibilidad condicionado. Se plantea que existen excesivos niveles de burocracia a nivel central, para tramitar modificaciones a los proyectos adjudicados, independiente de su envergadura; esto afectaría la capacidad de gestión de cada equipo regional afectando la eficacia por atraso de obras entre otros aspectos.

A nivel central, se carece de sistemas ágiles de gestión programática, en base de sistemas computacionales modernos, en red, orientados a la gerencia de programas sociales, que permitan manejar y desarrollar el Programa de forma más efectiva y eficiente.

En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación, se mantienen dos sistemas de control (de la ejecución física-financiera y del aspecto físico) además de procesos internos de seguimiento de la planificación global, no obstante lo cual se detectan importantes debilidades:

- Un sistema de control de resultados y gestión parcial, dado que la principal base de datos del Programa se organiza en función del sistema de postulación y selección de beneficiarios incluida la Vivienda Progresiva.
- Ausencia de registros e indicadores de los costos reales de los componentes en forma desagregada, y en función de sus diversas dimensiones.
- Ausencia de una estrategia explícita de evaluación de impactos del Programa (en los beneficiarios y en los lugares de emplazamiento).

Otros factores que son necesarios de considerar se refieren a las restricciones presupuestarias y de recursos humanos, a nivel de los SERVIU, para absorber nuevas responsabilidades en la difusión, seguimiento y monitoreo de los programas. Así como para generar coordinaciones de

mejor calidad con los municipios y a nivel intersectorial y regional para la inversión en servicios públicos y la planificación urbana. Con relación a los componentes se destacan tres aspectos importantes a desarrollar por los SERVIUS: el primero lo relacionado con las empresas constructoras generando condiciones para que participen un mayor número en las licitaciones; un segundo aspecto, se refiere a las dificultades con las empresas sanitarias, particularmente referidas a las negociaciones de proyectos fuera de las áreas concesionadas y la recuperación de los aportes reembolsables en obras de macroinfraestructura. Un tercer aspecto se refiere a la conformación de los listados a los llamados a postulación, los datos son digitados en cada uno de los llamados, atrasando en algunas oportunidades el proceso.

2.3 Conclusiones sobre Eficacia

Se considera el número de viviendas terminadas como referente de los beneficiarios efectivos del PVB las que corresponden en el periodo 96-99, a 80.983 unidades, según estadísticas MINVU^{**}. Como ya se mencionó, el aporte del programa de Vivienda Básica a la reducción del déficit nacional en el mismo periodo correspondería a un 1,77% en 1996; 1,97% en 1997; 0,89% en 1998 y 1,15% en 1999. Se debe tener en cuenta que la producción de viviendas del PVB, concentra su atención a los sectores de escasos recursos por lo que esta proporción de aporte a la superación del déficit se debería desagregar por quintil; este análisis no está disponible por parte de la institución.

En torno a calidad de la vivienda, se constata un avance si se compara los resultados del Programa en la actualidad, con el año 85 en que se construían 7,24 m² por persona; y 8,37 m² el 91, siendo la superficie de 9,33 m² por persona en el periodo de evaluación. Sin embargo de acuerdo a estudios externos al Programa, los estándares mínimos de la superficie recomendada teóricamente, no deberían bajar de 10 a 11 m² por persona.

En el periodo de evaluación es importante destacar que se ha incorporado incentivos para mejorar la calidad de la vivienda y el conjunto en las bases de licitación del Programa, incluyendo mejoras constructivas y la incorporación de infraestructura en equipamiento y pavimentación.

En relación al acceso a la vivienda se valora el sistema único de inscritos, ya que ha significado un avance para diversificar la oferta habitacional, incorporándose, además, la modalidad de postulación por llamado, dándose una mayor posibilidad de elección al postulante. Por otro lado se observa un aumento en el número de inscritos hábiles, lo que se interpreta como resultado de la mejor información y orientación para la postulación, además de una expresión de confianza en el sistema.

Se considera positivo que el MINVU y los SERVIU, mantengan una activa participación en la adquisición de nuevos terrenos, en la medida que estos se localicen en sectores donde se concentre la mayor demanda y cercanos a centros urbanizados y no sólo en la periferia de las ciudades. La participación del MINVU en la localización de los conjuntos, debe procurar prevenir problemas sociales, que se generan entre otros factores, por la no satisfacción de otras necesidades básicas de los beneficiarios de las viviendas, como son el acceso redes sociales, salud, educación, distancia de los centros de empleo etc.

En relación a la focalización se pudo observar (de acuerdo a datos de fuentes secundarias) que el Programa llega preferentemente al primer y segundo quintil con aproximadamente un 65% de las soluciones habitacionales para estos grupos. Sí se observan los antecedentes relativos a los

^{**} Las viviendas terminadas en año calendario no necesariamente corresponden a las contratadas en el año presupuestario, por lo que las cifras no son asimilables.

puntajes de los ratificados según la ficha CAS, estos se concentran mayoritariamente en los postulantes cuyo rango se ubica entre ≥ 475 y ≤ 589 ; siendo la media de un 70%. Las familias con puntaje menor a ese, acceden en una proporción inferior. Sin embargo este análisis es necesario que la institución lo realice desagregado por llamado y región ya que el comportamiento es muy disímil. Esto permitiría focalizar mejor, en todas las regiones estableciendo criterios de distribución con mayor equidad, al igual que otros indicadores como promedio de antigüedad de los postulantes y ratificados, promedio de ahorro, promedio de allegamiento, promedio del grupo familiar entre otros.

En relación al dimensionamiento y la oportunidad de entrega, se observa metas cuantitativas ajustadas a metas presupuestarias (metas de unidades y UF). Sin embargo las metas regionales no necesariamente se condicen con metas específicas para la superación del déficit habitacional, aunque los diagnósticos regionales incluyen este tipo de análisis. Al analizar los datos relativos a la cantidad de viviendas programadas por región, se observa una mantención de las viviendas programadas por año, sin que se incorporen explícitamente factores como cambios demográficos, aumento de la demanda expresada en postulantes u otros antecedentes. Esto se traduce en resultados disímiles, en cuanto a los tiempos de antigüedad de los postulantes beneficiados entre las regiones. En relación a la oportunidad, el programa debe considerar las tres categorías de demanda: los inscritos y tiempo de espera; los postulantes y tiempo de espera y por último los ratificados y tiempo de espera para recibir la vivienda. En la medida que se establezcan criterios con mínimos y máximos el programa seguirá contando con la confianza de la gente, respondiendo a sus expectativas.

Las metas iniciales entre los años 96' y 99 fueron de 92.221 unidades. De lo programado se contrató un 102 % en los años 96' y el 99'. Sin embargo los años 97' y 98' su cumplimiento es de 81,65% y 89,9% respectivamente, cumpliéndose en el periodo de cuatro años en un 93% la meta inicial. El cumplimiento en relación a las unidades terminadas para el año 96' es cercano al 100%; el año 97' hay un porcentaje del 11% de contratos que se prolongan por más de dos años y un 23% de los contratos del año 98' que no habían sido terminados; el año 99' prácticamente un 99% no se habían contratado, esto se debe a que las contrataciones se hacen dentro de un año presupuestario y se ejecutan al siguiente. Estos antecedentes corresponden a Febrero del 2000, siendo el cumplimiento del total de viviendas contratadas y terminadas en el periodo de evaluación, de un 69%.

Los inscritos en el Sistema a Diciembre de 1999, son 327.095 familias, de los cuales 316.533 son inscritos regulares y 10.582 son inscripciones especiales (adulto mayor, discapacitados y extrema pobreza).

El número de postulantes al PVB el año 98', fue de 76.567 (esta cifra no contiene los datos de la séptima región) y de 55.555 postulantes para el año 99'. Cabe señalar que las cifras sobre "postulaciones" se considera como expresión de demanda y confianza en el sistema, pero no son asimilables a N° de familias con déficit, debido principalmente a que un mismo postulante puede participar en varios llamados hasta obtener la vivienda.

Respecto al número de viviendas ofrecidas a través del programa, el año 98' es de 16.492 unidades; el año 99' la cifra asciende a 24.283 unidades, concentrándose la mayor oferta en las regiones más pobladas del país. La relación entre postulaciones y viviendas ofrecidas refleja a nivel nacional, un 21,5 % de satisfacción de la demanda para el año 98'. Cabe hacer notar que el número de postulante ese año aumento significativamente; el 99' un 43,7% de la demanda fue satisfecha. La respuesta de las regiones frente a la demanda es muy disímil. Se puede observar porcentaje de ratificados en relación a los postulantes en un rango entre apróx un 20% y un 60% de demanda satisfecha.

2.4 Conclusiones sobre Eficiencia

El PVB es eficiente en cuanto a la obtención del producto al "costo mínimo", al manejo técnico de los diseños de las viviendas, los loteos y sus características constructivas.

En cuanto al sistema de postulación, selección y asignación del programa, sí bien responde a lo estipulado, es necesario que el programa desarrolle un sistema de control de los gastos administrativos que se generan en la producción de este componente y su desempeño. Es importante para el análisis desagrega los costos del sistema, costos en difusión, costos en llamados y publicación de listados de ratificados, etc.

La participación del MINVIJ en el mercado del suelo es un factor de relevancia para el logro del objetivo del programa que debe ser sistematizado, por cuanto la localización de las viviendas básicas. La localización de conjuntos de grandes dimensiones debe considerar aspectos técnicos y de inversiones de construcción y/o habilitación de servicios que provean de condiciones de habitabilidad que permitan el desarrollo de la vida familiar y ciudadana, para prevenir mayores costos sociales.

Los costos están asociados para el componente 1 y 3 (aspecto terreno); al hacer un calculo del costo directo promedio durante el período es 294,85 UF.^{††}

Es necesario mejorar la eficiencia en el sistema de recuperación de créditos. Se refleja una deficiencia en un alto porcentaje de morosidad, implicando un nivel de subsidio oculto al programa, que debe tender a corregirse.

Respecto a la recuperación de los fondos reembolsables de las empresas sanitarias, las formas de recuperación están regidos por ley. De acuerdo a la información entregada por el programa, se ha estudiado la mejor modalidad de recuperar estos fondos, y en base de un estudio externo, se ha determinado una política de devolución en obras. La División de Finanzas y el Comité Asesor se ha encargado a monitorear este tema. La magnitud del monto de fondos reembolsables atribuible al programa y el monto de fondos por rendir, es información a la que el Panel no tuvo acceso. El Ítem de Inversión de Macroinfraestructura Sanitaria se vincula varios programas habitacionales y la información no se encuentra desagregada.

Por lo anterior y reconociendo que es un tema que se está abordando por parte del MINVU, se considera que como resultado de ese proceso se debe generar la necesidad de generar un sistema que garantice al SERVIU la recuperación sistemática de los aportes reembolsables por concepto de obras de Macroinfraestructura sanitaria.

Se considera fundamental mejorar el manejo de información que permita analizar el programa de Adquisición de Terrenos y las inversiones en Macroinfraestructura sanitaria, relacionado con cada uno de los programas que ejecutan los SERVIU.

2.5 Análisis sobre el Logro del Fin

El programa apunta al Fin, en cuanto llega a una proporción de la demanda insatisfecha de vivienda para familias de escasos, que logran mejorar su calidad de vida, en su aspecto

^{††} Este costo está compuesto por el valor de construcción y el valor del terreno. El costo directo por beneficiario se obtiene dividiendo los costos directos del programa por el N° de beneficiarios efectivo. No obstante, para el PVB, este calculo presenta problemas, ya no se disponen de cifras desagregadas para todos los componentes del programa.

habitacional. Respecto del entorno de las viviendas, se considera una dimensión fundamental de la calidad de vida de las familias beneficiadas; en este sentido "la vivienda" es un satisfactor a través del cual se puede incidir positiva o negativamente sobre las dimensiones de la calidad de vida (acceso al trabajo; educación; salud). En este sentido se considera fundamental la estrategia de localización de los conjuntos, que en muchos casos no cumple con condiciones que faciliten la integración física, social, económica y política de las familias beneficiadas. La ubicación de los conjuntos, obviamente se encuentra mediada por la disponibilidad de terrenos aptos y costo razonable. La consecuencia de lo anterior puede producir externalidades negativas, principalmente en las grandes ciudades (particularmente en Santiago), tales como: el reforzamiento de la concentración de la pobreza; estímulos a la segregación social; carencia en equipamientos y servicios básicos; alejamiento de los lugares de trabajo; costos relacionados al equipar barrios y estímulos al crecimiento en extensión de las ciudades y al deterioro ambiental.

Si bien, estas externalidades no son responsabilidad exclusiva de la acción del Estado, es fundamental que la política habitacional, y en particular el PVB, prevea formas de disminuir los costos sociales asociados a la marginación al acceso de población de otros servicios básicos.

En este sentido, el Panel estima que para el logro del Fin propuesto, se debe integrar en el diseño un enfoque de planificación multisectorial. Si bien se reconoce algunas expresiones a través de convenios de programación y convenios con los municipios, estos son insuficientes para abordar la complejidad del tema, por lo que se recomienda asumir este aspecto con mayor intencionalidad, en una perspectiva más integral, que apunten a mejorar la calidad de vida de los sectores de escasos recursos, no solo la vivienda sino también el hábitat, asumiendo la dimensión global expresada en la definición del programa.

2.6 Continuidad de la Justificación

La validez de la justificación original del Programa sigue vigente en cuanto a constituir una respuesta del Estado al problema del déficit habitacional. El objetivo del programa exige considerar con mayor fuerza las variables de localización, diseño urbano, diversidad socioeconómica y programa arquitectónico en función de las características demográficas de las familias, en coordinación más nítida con las políticas y programas gubernamentales que inciden en la calidad de vida de las familias beneficiadas.

2.7 Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad del PVB está dada por el compromiso del Estado por mantener una política habitacional que permita a los sectores de bajos ingresos acceso a la vivienda, contribuyendo a la superación del déficit, con un sistema de co-financiamiento.

Sin embargo es necesario considerar el factor de terrenos habilitados a un costo que se mantenga dentro de los rangos permitidos para el programa. Este es un aspecto fundamental, para lo cual se debería considerar las herramientas legales que permitan garantizar la construcción de un porcentaje de viviendas sociales en las distintas comunas del país, estableciendo requisitos en las herramientas de planificación territorial u otros mecanismos que factibilice la sostenibilidad del programa.

Otro de los aspectos que se debe tener en cuenta es que efectivamente se cumpla con el co-pago por parte de los beneficiarios, controlando la morosidad a través de mecanismos efectivos para aquellos con capacidad de pago, y para aquellos que no tienen capacidad de pago, considerar otras alternativas de financiamiento de la vivienda.

2.8 Principales Aprendizajes

El programa ha ido incorporando, a través de las modificaciones, diversos aprendizajes, que si bien aún no se tiene una evaluación de su impacto, recoge parte de las demandas expresadas por los beneficiarios (algunas de ellas se manifiestan en evaluaciones realizadas a los beneficiarios del programa). Estas se traducen, principalmente en la ley de calidad de la vivienda y otras modificaciones al sistema de inscripción y postulación.

Sin embargo el Panel considera necesario incorporar algunos otros, que si bien se ha avanzado aún no se implementan del todo. Algunos de ellos son:

- A nivel de gestión, incorporar el Sistema de Monitoreo en todo el proceso, desde el diseño de los proyectos constructivo, hasta la entrega y satisfacción de los usuarios. Esto permitirá ir haciendo modificaciones al programa de acuerdo a las características de cada región, descentralizando el programa en lo relativo al diseño constructivo y sistema de acceso al programa.
- Potenciar los mecanismos de convenio con los Municipios, donde se da una mayor demanda, para la adquisición de terrenos, difusión del programa tanto para la inscripción como la postulación, asignación de puntaje adicional según características de la zona, etc.
- Incorporar la dimensión de planificación urbana para los conjuntos que se construyen fuera de áreas consolidadas, (Planes Maestros, Convenios de Programación) coordinándose con los servicios que se requiere para una vida de calidad.
- Generar con el sector privado una relación de colaboración garantizando su participación en el programa, así como el compromiso de ir desarrollando y aplicando nuevas tecnología a la construcción.

2.9 Principales Recomendaciones

Diseño

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. Incorporar al diseño del Programa un enfoque multisectorial que promueva la coordinación y planificación (decisiones, actividades e inversión) en conjunto entre los Serviu, los Gore, las Secretarías Ministeriales a nivel regional, las municipalidades, además de organismos privados, para las inversiones directas y complementarias del programa. Fomentar el uso de los Convenios de Programación con sectores como Salud, Educación, Obras públicas (empleando este tipo estrategia como herramienta de coordinación con los municipios), y otros mecanismos de coordinación y articulación con otros actores. Uso de incentivos (económicos y programáticos) desde el nivel central en este sentido por ejemplo, metas ministeriales. (MINVU-SEREMI- SERVIU con Ministerios sectoriales - Gobierno Regionales - Municipalidades).
2. Desarrollar una metodología institucionalizada de dimensionamiento del déficit habitacional para el grupo objetivo del programa, concordado y difundido en todos los niveles del programa, definiendo metas de cumplimiento del programa en torno a ésta. La metodología aplicada hasta ahora no desagrega por sector social, ni por la división urbano/rural, ni por región, aspectos importantes para dimensionar adecuadamente el programa. Se reconoce por parte de la DPH la necesidad de actualizar la metodología de estimación del déficit. Esto permitirá una programación futura adecuada al déficit en el ámbito nacional y regional, unificando criterios de calculo regional.

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

1. En función del logro del Propósito, se recomienda incorporar al diseño, un cuarto componente al Programa, que se vincula a la post-venta definiéndolo como "Barrios constituidos en función de la identidad del grupo de familias beneficiadas, el conjunto habitacional y su entorno". Este componente permitiría un acompañamiento de los beneficiarios de los conjuntos habitacionales hasta que se constituyan como tal; esto permitiría complementar la infraestructura a través la planificación de otros proyectos del propio ministerio, como Pavimento Participativo, Parques Urbanos y otros, que contribuye al propósito del PVB; además se debería estudiar la complementariedad con la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, que faculta a los Servius para invertir en condominios sociales, mejorando los espacios comunes de los conjuntos habitacionales, apoyando en la constitución de organización, a través de la formalización de reglamento de copropiedad y otras funciones. (MINVU-DPH - Serviu). La asesoría externa, ayuda a las familias beneficiarias a crear vínculos, reponer redes sociales, crear identidad barrial y por tanto compromiso con su sector, lo que incluso puede ser un estímulo al pago de la deuda contraída.
2. Implementar un programa piloto de innovación en la planificación urbana y multisectorial del Programa a nivel regional, donde los Servius pueden presentar proyectos institucionales a financiarse con fondos semilla desde el nivel central, además de un aporte de recursos humanos desde un equipo multidisciplinario del Ministerio al nivel central, cuyo propósito es apoyar y fomentar este tipo de programa. (MINVU-Ministerios sectoriales).
3. Diseñar el abordaje del grupo objetivo del programa en forma segmentada considerando el ingreso autónomo y capacidad de ahorro y de pago. Para el grupo con menor capacidad, adecuar el programa a su realidad, estableciendo un porcentaje mínimo de asignación por llamado para familias cuyo puntaje CAS (≤ 475) que corresponda a los de menores ingreso y condiciones de vivienda más deficitaria. Estudiar la factibilidad de un subsidio diferenciado, sin crédito hipotecario, previniendo tasas de morosidad por imposibilidad de pago. (MINVU-DPH-Expertos).

Gestión

Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. Estudiar el proceso de planificación y programación del Programa, en sus niveles centrales y regionales, incluyendo el tema del arrastre anual. Estudiar factibilidad de alargar el proceso de planificación y programación a periodos mayores de un año —bianual o trianual—. Por ejemplo, realizar los estudios de prefactibilidad y los diagnósticos durante un año para el próximo año presupuestario. Así se podía planificar y especificar los proyectos a construir con mayor anticipación, articulación y coherencia con los diagnósticos regionales. (MINVU-SERVIU/MINHAC).
2. Estudiar la distribución presupuestaria por región de acuerdo a la demanda latente (inscritos) y demanda real (postulantes). Esto con el fin de generar condiciones de equidad entre las regiones; por ejemplo, la dimensión antigüedad, que en cada uno de las regiones el tiempo de espera sea dentro de rangos similares, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso entre regiones. (MINVU-DPH).
3. Profundizar la función del MINVU en la gestión de suelo, a objeto de asegurar un stock de terrenos que viabilice el Programa en el mediano plazo y de procurar localizaciones más adecuadas y más coherentes con la Política de Desarrollo Urbano y los instrumentos de planificación. (MINVU-DPU-SERVIU). Este es un aspecto fundamental, para lo cual se debería considerar las herramientas legales que permitan garantizar la construcción de un porcentaje de viviendas sociales en las distintas comunas del país, estableciendo requisitos en los planos reguladores u otros mecanismos que factibilice la sostenibilidad del programa.
4. Revisar el Sistema de Monitoreo actual e incorporar indicadores que aseguren la capacidad de dimensionar periódica y oportunamente la eficiencia y eficacia del Programa; mejorando la

representatividad de los indicadores actuales e incorporando nuevos indicadores. Implementar la propuesta realizada en conjunto con Mideplan de un sistema de monitoreo.

5. Incorporar el Sistema de Monitoreo, en todo el proceso, desde el diseño de los proyectos constructivo, hasta la entrega y satisfacción de los usuarios. Esto permitirá ir haciendo modificaciones al programa de acuerdo a las características de cada región, descentralizando el programa en lo relativo al diseño constructivo, sistema de acceso al programa, (mecanismos de convenio con los Municipios, difusión, asignación de puntaje adicional según características de la zona, etc.) (MINVU-SERVIU). Diseñar una estrategia de medición de los logros del Programa Vivienda Básica, que lo desagregue de otros programas habitacionales, en sus distintas dimensiones cuantitativas y cualitativas (vivienda, conjunto habitacional, sistema de acceso, entorno, suelo, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitaria, obras complementarias de habilitación). (MINVU-DPH Mideplan)
6. Definir una política de gestión financiera con relación a los aportes reembolsables, por concepto de obras de macroinfraestructura sanitaria, que recoja las distintas experiencias de los SERVIU y lo que estipula la ley. Este es un aspecto que no se encuentra definido con criterio único de eficiencia. (MINVU-Subsecretaría/SERVIU-DPH).
7. Generar con el sector privado una relación de colaboración garantizando su participación en el programa, así como el compromiso de ir desarrollando y aplicando nuevas tecnologías a la construcción, a su vez implementar la capacitación para el gremio de la construcción en el uso de nuevos materiales y tecnología apropiada. Se ha dado algunas experiencias en esta materia a nivel regional, que puede servir de base para su replicabilidad. (SERVIU/ Cámara Chilena de la Construcción).

B. Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

1. Estudiar el tema de las deudas hipotecarias, revisando la función financiera de los Serviú's. Se debería estudiar la posibilidad de traspasar esta cartera hipotecaria al sector privado, como una estrategia de liberar recursos del Estado; teniendo en consideración como asegurar la rentabilidad de esta función financiera para el sector privado. Y por otro lado, resolver el financiamiento estatal para los sectores no sujetos a crédito. Esto es coherente con el diseño del programa y su definición de grupo objetivo, "sectores de escasos recursos" focalizando en el segmento de menores ingresos. Se debe desarrollar una estrategia para asumir la porción de la cartera hipotecaria que corresponde a sectores sociales sin capacidad de pago del crédito, y por ende, con difícil recuperación del crédito hipotecario. (MINVU-Subsecretaría-INVERCA u otro-DPH-SERVIU).
2. Desarrollar una metodología de registro y seguimiento de los costos reales del Programa de Vivienda Básica (valor de terrenos diferenciado por oferente, SERVIU, municipio, otros), aporte de proyectos de macroinfraestructura sanitaria, aporte de inversiones adicionales de habilitación de los terrenos, aporte adicional en relación a equipamiento comunitario, sistema de acceso, costos administrativos y de personal. (MINVU-DPH-DPU/SERVIU- Auditoría)
3. El panel considera necesario evaluar los programas de Adquisición de Terrenos y de Macroinfraestructura Sanitaria por separado. Estos programas tienen una asignación presupuestaria distinta, y su relación con los programas habitacionales del Minvu es una parte de su acción, por lo que no ha sido función de esta evaluación profundizar sobre el conjunto de los programas. (MINVU-DPU/Subsecretaria/ DIPRES)

I. IDENTIFICACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

1. Descripción del Programa:

El Programa de Vivienda Básica SERVIU (PVB) es un programa orientado al acceso a la vivienda de la población de menores recursos, cuya situación habitacional se encuentra por debajo de los estándares mínimos (hacinamiento crítico, deficiencia en materialidad y saneamiento y/o allegamiento) y de no ser propietaria de una vivienda. El PVB nació con el Decreto No.62 (V. y U.) de 1984, en lo que respecta al Sistema de Postulación, Asignación y Venta de Viviendas, destinado a la atención de postulantes de escasos recursos a una vivienda social de carácter definitivo (valor máximo de tasación UF 400), que viven en situación de marginalidad habitacional. El PVB cumple su función a través del rol subsidiario del Estado y de los objetivos de la Política Habitacional respecto a disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de la población.

En la actualidad, el programa de Vivienda Básica tiene dos ejes principales: El primero, relacionado con el *objetivo*, apunta a disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida (desde el punto de vista del satisfactor vivienda) de la población de menores ingresos que vive en situación de marginalidad habitacional. El segundo eje, de carácter de *estrategia*, pretende mejorar el acceso a una vivienda social mediante un sistema de financiamiento compartido.

El diseño del Programa ha mantenido su orientación original "contribuir a la disminución del déficit habitacional de las familias de escasos recursos". Es importante destacar las modificaciones a través de distintos D.S., que incorporan elementos cualitativos al diseño del programa referido a mejor calidad de la vivienda, mayor libertad de elección por parte del beneficiario, orientaciones para mejorar la gestión del suelo. Estas modificaciones apuntan a mejorar la calidad de la producción de los componentes y con ello contribuir a mejorar la calidad de los beneficiarios a través de la acción en vivienda. Entre las más importantes modificaciones son:

- Las modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción que dan cuenta de los avances en materia de calidad de las viviendas y de los conjuntos habitacionales. Incluyen: modificación al Artículo 2.2.5 de la Ordenanza General sobre cesiones de terreno para áreas verdes, equipamiento y circulaciones; Modificación al Artículo 3.2.6, 3.2.7 y 3.2.8 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, referido a la Pavimentación, introduciendo el concepto de pavimentación obligatoria; modificación al Artículo 4.1.10 sobre aislación térmica.
- Respecto de la Ley de Calidad de la Construcción (Ley N°19.472 de 1996): Involucró la modificación de 18 artículos del D.F.L. N°458 de 1975 (Ley General de Urbanismo y Construcciones). El objetivo primordial es que cada agente que interviene en la construcción debe hacerse responsable de sus acciones. El responsable ante el comprador será el propietario primer vendedor.
- El año 1996 la D.S.N°65 introduce la modificación que perfecciona el sistema de inscripción, postulación y asignación de las viviendas, mejorando sustancialmente aspectos del Programa relacionados con su difusión, transparencia y posibilidades de elegir por parte de los beneficiarios. Importantes también son las modificaciones asociadas a las Municipalidades que aportan terreno, permitiendo que el 100% de las viviendas asignadas beneficien a familias residentes en las respectivas comunas.
- En el año 1999, la modificación D.S. N°14: Se racionaliza el sistema de asignación de viviendas disponibles; se amplía concepto de grupo familiar; se modifica sistema de puntaje por concepto de antigüedad.
- En relación a la venta y enajenación, se han introducido modificaciones como el D.S. N°65 del año 1996, que determina la modalidad de pago de las viviendas por parte de los beneficiarios y modalidades de operación en caso de que el saldo de precio de las viviendas se financie con créditos o mutuos hipotecarios otorgados por entidades privadas.

- A nivel interno del Programa, se reconoce el interés del MINVU en relación al tema de gestión de "Terrenos habilitados". En 1998 se elabora el "Manual de gestión de suelo" que pretende reunir y aunar los procedimientos, políticas y criterios existentes en el MINVU en cuanto a la gestión recurso suelo por parte de los SERVIUS. Este componente ha sido un aporte fundamental para la implementación del programa aportando un alto porcentaje de los terrenos de las licitaciones en ejecución.

2. Justificación del Programa:

La justificación del PVB se encuentra en el objetivo de solucionar el déficit habitacional (cobertura), con énfasis en la atención de las familias que se ubican en el primer y segundo quintil. El Programa se justifica en la medida que en la actualidad, el déficit cuantitativo de viviendas existentes en el país asciende a 618.000 unidades, de las cuales 374.000 corresponden a los quintiles 1 y 2 de ingresos, que son los estratos donde el Programa se focaliza prioritariamente.

3. Objetivos del Programa a Nivel de Fin y Propósito:

A nivel de Fin, el objetivo del Programa es mejorar la calidad de familias de escasos recursos a través de la acción en vivienda. A nivel de Propósito, el objetivo es familias de escasos recursos habitando una vivienda definitiva de tipo social, emplazada en conjuntos habitacionales urbanizados, dotados de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la vida familiar, comunitaria y ciudadana.

4. Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa:

Política Habitacional y Política de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

5. Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial:

Como complementario se entiende todos aquellos programas de vivienda orientados a la misma población objetivo, ampliando así la cobertura de atención hacia los sectores de menores recursos y aquellos que contribuyen a mejorar el entorno y satisfacer necesidades que apunta a mejorar la calidad de vida. Programa de Pavimentos Participativos; Programa de vialidad intermedia. Programa de Mejoramiento Comunitario; Programa de Equipamiento Complementario; Programa de asistencia financiera en Condominios de Viviendas Sociales y otros.

6. Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa:

A nivel central, participa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Política Habitacional (en todo lo relacionado a la planificación, programación, seguimiento y evaluación del programa global), División de Proyectos Urbanos (gestión de suelo) y División de Finanzas; el Mideplan en las actividades vinculadas al Sistema Nacional de inversiones y en análisis y recomendaciones técnicas de los programas presentados al SEBI; el Ministerio de Hacienda en la Discusión Presupuestaria y Decretos Identificatorios.

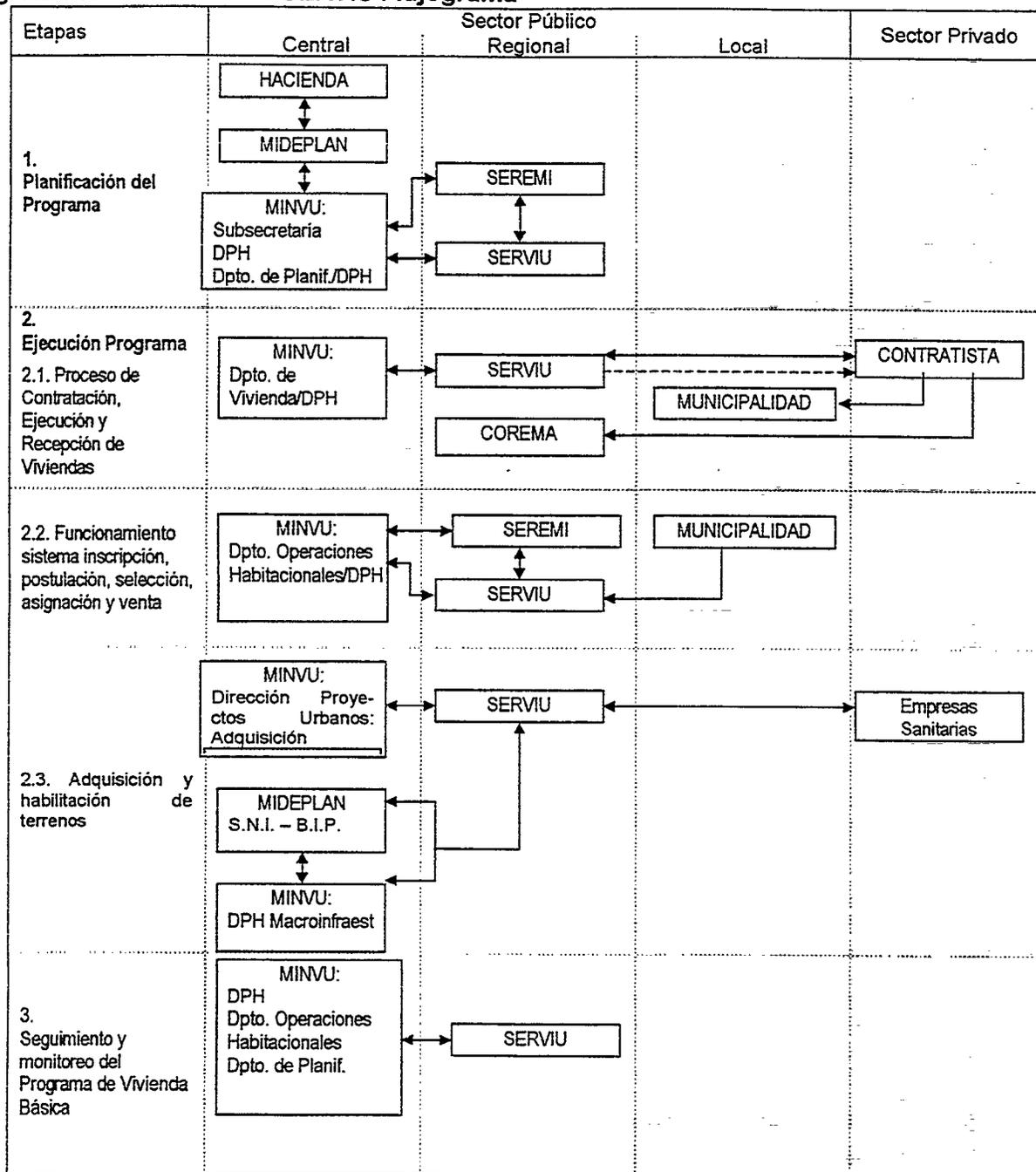
A nivel regional los SERVIUS son los operadores directos del programa y los SEREMIS en la programación de llamados y las relaciones con el GORE. La CONAMA y COREMA le corresponde intervenir según el tamaño y localización del conjunto habitacional.

A nivel local participan las Municipalidades con funciones, para el componente 1, en la aprobación de los permisos de construcción y la recepción de obras y en el componente 2, eventualmente en

la difusión y organización de los postulantes al programa (discrecional), la aplicación de la ficha CAS (privativa).

Según la descripción realizada por la institución responsable, el proceso de planificación se encuentra establecido de acuerdo a lo que a continuación se describe en el flujograma:

Programa Vivienda Básica SERVIU Flujograma



7. Período de Ejecución del Programa:

Comprende desde la definición de la etapa de pre- inversión, hasta la entrega de la vivienda a los postulantes ratificados.

8. Ámbito de Ejecución del Programa:

Áreas urbanas de todo el país.

9. Estructura Organizacional:

La estructura organizacional del programa se encuentra detalladamente establecida en el DS.62 que da origen al programa, y las modificaciones posteriores.

El programa cuenta con una estructura organizacional con una descentralización parcial de funciones sectoriales hasta el nivel regional y la participación del sector privado en la producción del componente de vivienda. El MINVU y los SEREMI/SERVIU comparten responsabilidad por el Programa, siendo la División de Política Habitacional (DPH) del MINVU, a nivel central, la responsable de la planificación, dirección, reglamentación y seguimiento global de éste. En el ámbito de la DPH, son tres los Departamentos que tienen injerencia directa en la planificación, seguimiento y control del programa: el de Operaciones Habitacionales, de Planificación y de Vivienda. Respecto a la Adquisición de Terrenos, la División de Proyectos Urbanos (DPU) del MINVU tiene la responsabilidad de orientar la gestión de suelos. La División de Finanzas del MINVU administra los recursos financieros.

Los 13 SERVIU son los operadores de la ejecución del programa, así también de su planificación, supervisión y seguimiento a nivel regional, dentro del marco global definido por el nivel central y el reglamento, de acuerdo a los recursos que disponen y las prioridades que cada uno de los organismos determina, dependiendo de sus características y sus propias capacidades. Se destaca, como instrumento de gestión, lo que dice relación con los convenios de programación, lo que permite invertir en servicios e infraestructura en coordinación con otros sectores, contribuyendo a generar conjuntos habitacionales que cumplirán con los requerimientos de servicios necesarios para la población. Las municipalidades participan en el Programa, en las funciones de difusión (discrecional), de aplicación de la ficha CAS (privativa), de aprobación de obras y recepción (privativa) y en convenios respecto al aporte de terrenos e infraestructura básica (discrecional).

10. Función de Producción de Componentes:

Para satisfacer la necesidad de vivienda a familias de escasos recursos, se mantiene un sistema para la producción de las viviendas, en conjunto con el sector privado a través de licitaciones. El acceso a la vivienda se provee a través de la inscripción, postulación y asignación de la vivienda y la habilitación de terrenos factibilizados para la construcción de viviendas básicas se prevea a través del proceso de producción.

Para la producción del componente vivienda, se contrata a empresas constructoras para la edificación y desarrollo de los conjuntos habitacionales, a través de un sistema de licitación. La relación que se produce entre el MINVU y éstos, es clave para el éxito del programa. Se requiere que haya un interés por participar en las licitaciones desde un número amplio de contratistas y que haya una competencia efectiva entre éstas para que no haya presión negativa sobre los costos de producción. Además participan las empresas sanitarias en factibilizar los proyectos de macroinfraestructura sanitaria.

El proceso de producción del sistema de acceso contempla un proceso de inscripción, postulación y selección de beneficiarios, y asignación y venta de viviendas. El sistema se encuentra reglamentado en el S.S. N° 62 de 1984 y las modificaciones posteriores; en los ocho Títulos se describe el reglamento de postulantes, inscripción, de la selección de los postulantes, del precio de las viviendas y forma de pago, de la atención especial a los adultos mayores, del subsidio a las situaciones extremas.

La producción del componente tres incorpora las actividades relacionadas a la compra y/o habilitación de terrenos para poder construir viviendas básicas. La habilitación de los terrenos puede incluir o no, inversión en macroinfraestructura sanitaria, y/o inversión en obras complementarias necesarias para la urbanización de los terrenos (calles, muros de contención, etc.).

11. Descripción de los Componentes que entrega el Programa:

Componente 1: Ofertas de viviendas sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura y espacios para el equipamiento comunitario. La producción del componente está definida en la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones como "Viviendas Sociales", viviendas económicas de carácter definitivo arquitectónicamente, destinadas a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no sea superior a las 400 UF con características técnicas que correspondan a las señaladas en dicha Ordenanza" (ficha de antecedentes). Para la aplicación del programa se establecen tres tipologías de vivienda cuyas características principales son las siguientes: Viviendas: tipo A , 34 m², construcción en un piso; tipo B : 36 m², construcción en dos o más pisos y tipo C: 40 m², construcción en tres o más pisos

A partir de 1998, con la aplicación de la ley N° 19.472 de 1996, sobre calidad en la construcción, que incide en el tipo y calidad de las viviendas que se construyen, aumenta la superficie de las viviendas básicas y mejoran los estándares en otros aspectos, tales como la incorporación de un mayor grado de terminaciones en las viviendas, mejoramiento en el diseño de los edificios, incorporando las escaleras en su interior, mejor zonificación de los espacios comunes, áreas verdes, lo cual redundará en un mejor estándar del conjunto habitacional.

Componente 2: Sistema que posibilita el acceso efectivo a la vivienda, a familias de escasos recursos. Permite que familias de escasos recursos y carencia habitacional tengan posibilidad de acceso efectivo a una vivienda, a través de un sistema de inscripción, postulación y de asignación y entrega material de las viviendas a los beneficiarios. El D.S. N° 65 (D.O. 29.10.96) perfeccionó el Sistema de Inscripción, cambiándolo a un Sistema de Inscripción y Postulación único.

Componente 3: Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de viviendas sociales. El Programa genera la recuperación de terrenos aptos para el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales que incluyan espacios para la construcción de equipamientos, áreas verdes, vialidad, etc. y/o también habilitar terrenos existentes; todo ello para llevar a cabo las funciones que le competen al MINVU en el ámbito de hacer ciudad.

12. Caracterización y Número de Beneficiarios Potenciales:

Familias de escasos recursos sin vivienda propia. Se considera como beneficiarios potenciales las 374.000 familias pertenecientes al primer y segundo quintil con déficit habitacional (fuente: Fundación Nacional de la Pobreza), y como demanda potencial el número de inscritos en el

Sistema de Inscripción y Postulación que, a diciembre de 1999, correspondiente a 327.095. Este último es definido por el Programa como su población objetivo.

13. Evolución de los Beneficiarios Programados:

Las metas programáticas de viviendas por contratar durante el periodo son: en 1996, 22.922; en 1997, 25.934; en 1998, 24.365 y en 1999 se programaron 19.000, sumando un total en los cuatro años de 92.221 viviendas. De ese total se han contratado 85.781 que corresponde al 93%. A Febrero del 2000, se habían terminado 69% de las viviendas contratadas, lo que se explica por el arrastre fundamentalmente de los años 98' y 99'.

14. Caracterización y Número de Beneficiarios Efectivos:

Para efectos de los beneficiarios se considera el número de viviendas terminadas durante el periodo 96'- 99, que corresponde a 80.983, asimilándolo a igual número de beneficiarios. La caracterización de los beneficiarios esta definida por la focalización del programa. De acuerdo a la CASEN 98', el programa beneficia preferentemente a los sectores del primer y segundo quintil con el 67% de hogares propietarios con subsidio vivienda básica, concentrándose en el primer quintil con el 37,1% y el segundo quintil 30,1%. Los beneficiarios efectivos, en el periodo 94 – 98, de acuerdo al indicador ingreso autónomo seria mayoritariamente en los dos primeros quintiles (Casen 1998).

A lo anterior, para una mejor caracterización y como antecedentes más directo del programa, se ha considerado indicadores del registro Sistema de Monitoreo, (estos datos corresponden a los llamados a postulación por año, que incluye otros programa, pero son indicativo por ser este PVB el de mayor cobertura). Esta fuente nos entrega antecedentes del puntaje promedio ficha CAS, ubicándose los ratificados mayoritariamente en el puntaje, mayor/ igual a 475 y menor /igual 589, que corresponde al segundo rango. En el primer rango de mayor pobreza, accede apróx. un 20% promedio nacional, con diferencias entre regiones. En relación al promedio de ahorro en UF, en todas las regiones, excepto la IX región en que el promedio de ahorro es el mínimo, los ratificados tienen un ahorro por encima del mínimo exigido (10 UF). Por otro lado el promedio de antigüedad, se da en un rango de 60 meses (en la primera región), a 20 meses promedio, (sexta región) como el más bajo.

15. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora:

Funciones de Control de la Ejecución Física - Financiera Viviendas Básicas SERVIU. Cada año debe ejecutarse un Programa, con su correspondiente Presupuesto, a objeto de precisar sus avances y grado de cumplimiento. Cada Región debe enviar mensualmente rendiciones de gastos a través de formatos específicos.

El Control Físico es un seguimiento del avance material de cada obra para poder apreciar el desarrollo del Programa y sus niveles de atraso, adelanto o normalidad y el consecuente impacto en la ejecución financiera, la cual en su avance es un resultado directo de la ejecución física. La correcta y oportuna ejecución de los proyectos aprobados, están a cargo de la unidad de inspección técnica de obras (ITO), le corresponde verificar el autocontrol que deben cumplir los contratistas de acuerdo al Manual de Inspección Técnica de Obras, aprobado por D.S. N°137 (V. y U.) 1998

Adicionalmente, el PVB cuenta con de procesos internos de seguimiento de la planificación global del Programa.

Por otro lado el Sistema único de inscripción (Sistema VBP) registra los antecedentes de los inscritos/ postulantes/ ratificados. Este sistema como su nombre lo indica es la base para todos los programas SERVIU.

II. ANALISIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial

El diagnóstico inicial, se hizo en relación al déficit habitacional de familias de escasos recursos viviendo en situaciones de marginalidad habitacional, principalmente aquellos que vivían en campamentos de emergencia.

Actualmente los trece SERVIU's presentan anualmente, un informe diagnóstico habitacional, de la región, que se formulan principalmente sobre la base de fuentes secundarias. Se considera que estos se deberían complementar con diagnósticos acabados sobre la demanda habitacional de familias de escasos recursos, considerar elementos de diversidad en el desarrollo de este, acogiendo la necesidad de integración física y social de los sectores de más bajos ingresos a la sociedad y al territorio.

1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

1. Relación propósito / fin . Se verifica la lógica vertical entre el propósito y el fin.
2. Componentes / propósito. Queremos destacar la relación entre estos componentes y la constitución de barrios. En el propósito, la dimensión de posibilitar el desarrollo de la vida familiar, comunitaria y ciudadana, no está asegurado en función de la producción de los componentes tal como están formulados hoy en día.
3. Actividades / Componente:
 - Las actividades descritas con relación a la planificación se refieren al desarrollo del programa en si, no identificándose actividades que se refieran a una planificación coordinada y articulada a nivel regional e intersectorial, y con el nivel local, que apuntarían a asegurar viviendas emplazadas en conjuntos dotados de infraestructura para el equipamiento comunitario.
 - No observamos actividades relacionadas a la venta de la vivienda a los beneficiarios.

Las propuestas se desarrollan en la Matriz de Marco Lógico anexo.

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

El análisis horizontal de la matriz se debe enfocar en términos de cómo se puede medir el logro de los resultados a cada nivel de objetivos y las condiciones que pueden afectar su ejecución y posterior desempeño.

Nivel de propósito:

- 1) Las matrices muestran dos indicadores disponibles de la base de datos del sistema V.B.P: rangos de puntajes CAS de familias beneficiadas y Nº de familias beneficiadas por año y región. Para poder medir el impacto logrado del programa, se debe fijar también indicadores que reflejen el cambio en la situación de los beneficiarios una vez aplicado el programa.
- 2) La base de datos Sistema VBP (Vivienda Básica Progresiva), está diseñado en función de la inscripción y la asignación de la vivienda. Se observa falencias en el sistema para su uso en el monitoreo y gestión del programa.

Nivel de componente:

- 1) Se constatan los siguientes indicadores y medios de verificación relacionados a los tres componentes del programa:

- Componente 1. Indicadores : N° de viviendas terminadas versus N° de viviendas programadas; N° de viviendas terminadas (por año y región, superficie y valor promedio y su comparación con años anteriores). Medios de Verificación: Estadísticas de Licitaciones, Memorias MINVU.
- Componente 2. Indicadores : N° de postulantes en relación al N° de beneficiados por oferta; % de viviendas asignadas en relación a las viviendas ofrecidas. Medios de Verificación: Bases de Datos del Sistema Computacional VBP.
- Componente 3. Indicadores : Superficie adquirida y habilitada. Medios de Verificación: SERVIU.

2) Referente a los medios de verificación para el Componente 1, se plantea las estadísticas de licitación y las memorias MINVU. Falta explicitar estadísticas de viviendas contratadas y viviendas terminadas, del sistema de control financiero y físico.

3) Como ya se comentó en el nivel de propósito, falta desagregar el programa de vivienda básica y el de vivienda progresiva, para que sea efectivamente un medio de verificación.

4) Respecto al medio de verificación para el Componente 3, el SERVIU es el organismo responsable para gestionar el componente a nivel regional. Los medios de verificación serían un catastro de terrenos adquiridos y habilitados para vivienda social.

Se desarrolla las propuestas en la matriz de marco lógico anexo.

1.1.4 Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos.

Propósito:

Se deben construir indicadores con metas para estas dimensiones que miden el grado de cumplimiento del propósito en relación a:

Cobertura: interesa poder medir la demanda latente y la demanda articulada:

- el déficit habitacional cuanti y cualitativo en "sectores de escasos recursos", a nivel regional y nacional.
- los Inscritos y Postulantes al programa a nivel regional y nacional

Focalización: interesa medir el grado de alcance para atender al grupo objetivo

- Por nivel socio económico/ingreso autónomo.
- Por las características cualitativas prioritarias para el programa (antigüedad del postulante, cantidad de miembros del grupo familiar, ahorro, etc.)

Calidad y características del Conjunto Habitacional y su entorno: interesa medir en que grado se cumple aspectos del Propósito del programa

- Indicadores basados en estándares mínimos de materialidad y diseño de las viviendas y de los loteos
- Indicadores de existencia de servicios básicos en el entorno de los conjuntos habitacionales (consultorio, escuelas, farmacia, servicio públicos)*

Satisfacción del beneficiario:

- Grado de satisfacción de la familia respecto a la calidad de la organización espacial y tamaño y el entorno inmediato de la vivienda entregada.
- Grado de satisfacción de las familias con respecto a la ubicación y accesibilidad, seguridad, y provisión de servicios básicos del barrio.

Componentes:

Calidad y características de la vivienda:

- superficie (m²) / habitante
- Valor de construcción (sin incluir valor del suelo) / m²

- Indicadores basados en estándares mínimos de materialidad y diseño de las viviendas y de los loteos

Oportunidad de entrega:

- % de postulantes hábiles que obtienen su vivienda en determinado tiempo (meta por definir).

Demanda insatisfecha:

- % de postulantes en relación a la cantidad de viviendas ofrecidas
- % de inscritos en relación a la cantidad de viviendas ofrecidas

Aporte terrenos SERVIU al programa:

- Peso relativo del programa de vivienda básica: % de superficie de propiedad SERVIU donde se construye vivienda básica / total de superficie adquirida.

Localización de terrenos :

- % superficie adquirida fuera de los límites urbanos

Habilitación de terrenos :

- % de inversión en macroinfraestructura / total de inversión directa en vivienda básica

1.1.5 Exámen de Supuestos

Se observan falencias a nivel de supuestos relacionados a la lógica vertical de la matriz, a su lógica horizontal, al entorno del Programa y los ajustes en el diseño. Se sugiere los siguientes supuestos para el marco lógico del Programa:

A nivel de Propósito:

- Mantención de una política habitacional (que se adecue a los cambios del entorno nacional e internacional)
- Las viviendas satisfacen las expectativas de las familias

A nivel de componente:

- Existen familias con necesidades habitacionales con diferentes posibilidades de ahorro y capacidad de pago
- Las familias se interesan por el tipo de vivienda básica y su localización.
- Se da coordinación con los Municipios y con otros organismos públicos encargados de la prestación de servicios complementarios para el desarrollo integral de las familias
- Se dispone de terrenos de propiedad fiscal o privada

A nivel de actividades:

- Existen empresas constructoras interesadas en participar en el sistema y en las diversas licitaciones
- Existen terrenos disponibles (SERVIUS o privados) para el desarrollo de los contratos
- Existen alterativas técnicas y de costos, para la construcción de las viviendas básicas, que permiten que este tipo de contrato sea una actividad rentable para muchas empresas constructoras.
- Las familias conocen oportunamente los requisitos que deben cumplir para postular y tienen la posibilidad de inscribirse a un mínimo costo
- Las familias conocen con anterioridad la vivienda a la cual postulan.
- Existe un buen flujo de información entre el municipio y el SERVIU
- Existen localidades con demanda potencial donde los contratistas, el SERVIU o el Municipio no dispone de terrenos

1.1.6 Entorno del Programa y ajuste en el Diseño

Los cambios más importantes en relación al entorno del programa se relacionan a los aspectos institucionales, tecnológicos y sociales:

Institucional: se destacan los procesos de descentralización; elección de alcaldes y concejales creación de gobiernos regionales; y procesos de desconcentración y aumento de recursos públicos hacia las regiones. El programa hoy en día opera en un entorno institucional donde actores de diversos niveles de gobierno tienen responsabilidad en las políticas sociales del gobierno, y donde la posibilidad de coordinación y articulación de recursos para la inversión social radica en los niveles regionales y locales de gobierno.

Tecnológicos: Los avances más importantes se dan hoy es la incorporación de los sistemas computacionales al servicio de los usuarios.

Social. Respecto al entorno social, queremos abordar el aspecto de las expectativas de la población, durante las últimas dos décadas, las aspiraciones de las familias chilenas, incluyendo las de escasos recursos, han cambiado. Hoy en día, con la influencia de los medios de comunicación y los aumentos de los estándares de vida, la familia espera más que antes: mejor calidad de educación y salud, mejor calidad de vivienda, mejor calidad de entorno físico en sus sentidos sociales, ambientales y físicos.

1.1.7 Dimensionamiento del Programa

Se estima en 618.000 familias, el déficit cuantitativo por estratos al año 2000 (Fundación Nacional de la Superación de la Pobreza). De estos, el 60.5% corresponde a los quintiles 1 y 2 (209.672 y 164.353 respectivamente) y el 33% corresponde a los quintiles 3 y 4 (114.321 y 89.806 respectivamente). El restante 6.5% corresponde al quintil 5 (39.848).

El programa proyectó una meta de viviendas básicas Serviu, para el periodo del sexenio (94-2000) de 157.125 unidades Vivienda básica Serviu, (fuente: DPH "Programa Habitacional 1994-2000, fechado el 17/03/00). En base a esa meta, se establece metas anuales (de unidades y en UF), que mantienen una tendencia en el periodo de esta evaluación.

En el período que corresponde a esta de evaluación el programa de Vivienda Básica SERVIU, contribuyó al total de producción pública en un 33,5 %. El aporte del programa de Vivienda Básica a la reducción del déficit nacional, en el mismo periodo, correspondería a un 1,77% en 1996; 1,97% en 1997; 0,89% en 1998 y 1,15% en 1999 (Estadísticas DPH).

Reconociendo el esfuerzo que ha hecho en el programa, a la superación del déficit, es aún insuficiente para las necesidades. El programa satisface aproximadamente un 40 % de la demanda expresada por los postulantes por llamado, generándose un período de espera entre los tres y cinco años.

De acuerdo al déficit, más el aumento de crecimiento vegetativo (75.000), solo el año 2010, con una tasa de crecimiento de producción de viviendas del 2,5% se superaría el déficit, esta tasa es superior al crecimiento actual (Estadísticas DPH).

1.2 Conclusiones sobre el Diseño

A nivel de objetivos, tanto el fin como el propósito, son adecuados en su actual formulación; los componentes son adecuados y complementarios. Sin embargo nos parece que la dimensión del propósito "el desarrollo de la vida familiar, comunitaria y ciudadana", o sea, construir barrios, no está plenamente incorporado en la actual definición de los componentes.

Respecto a la medición del logro de objetivos; se observa una carencia de indicadores adecuados, y metas, para medir todas las dimensiones expresadas en el propósito y los componentes, incluyendo satisfacción de beneficiario, la calidad y características del conjunto habitacional y su entorno; relativo a la vivienda, la oportunidad de entrega de la vivienda al beneficiario; y el aporte de terrenos SERVIU al Programa, entre otros. Así también, se constata una inadecuación de los medios de verificación, siendo estos principalmente orientados al servicio de la producción de los componentes.

El programa ha incorporando los cambios del entorno durante los últimos años. Entre otros, se destaca la incorporación de las expectativas sociales entorno a una mejor calidad de vida: éstas se han traducido en mejoras constructivas. Las modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción dan cuenta de los avances en materia de calidad de las viviendas y de los conjuntos habitacionales. Así también respecto de la Ley de Calidad de la Construcción (Ley N°19.472 de 1996). En el año 1996 la D.S.N°65 se introduce la modificación que perfecciona el sistema de inscripción, postulación y asignación de las viviendas, mejorando sustancialmente aspectos del Programa relacionados con su difusión, transparencia y posibilidades de elegir por parte de los beneficiarios. En relación al componente tres "Terrenos habilitados", en 1998 la elaboración de un "Manual de gestión de suelo" es un avance que pretende reunir y aunar los procedimientos, políticas y criterios existentes el MINVU, en cuanto a la gestión recurso suelo por parte de los SERVIUS.

Por otro lado, respecto a los cambios de entorno, existe hoy en día un mayor énfasis en la descentralización administrativa donde la posibilidad de coordinar recursos para la inversión social radica en los niveles regionales y locales del gobierno. Y por último, se destaca la preocupación por incorporar tecnología computacional, e integrar el sistema en red con otros actores, por ejemplo, los municipios o el acceso de las bases de licitación por página web (experiencia de V Región).

Respecto a su dimensionamiento, el programa contribuye en mayor grado, como aporte público, a la superación del déficit habitacional cuantitativo.

En suma, estimamos que el diseño global del Programa de Vivienda Básica es adecuado, y funcional a la superación del déficit habitacional cuantitativa nacional. No obstante, aunque se haya incorporado importantes modificaciones al diseño del Programa durante el periodo que corresponde a esta evaluación, falta desarrollar aspectos que se plantean en el propósito, pero no se ha diseñado actividades para su implementación, por ejemplo enfatizar e integrar aspectos que apunte a considerar la diversidad de la demanda habitacional de las familias de escasos recursos; la integración física y social de las familias beneficiarias apoyando en la constitución de barrios, a la sociedad y al territorio.

1.3 Recomendaciones sobre el Diseño

- Incorporar al diseño del Programa un enfoque multisectorial que promueva la coordinación, planificación y toma decisiones en las inversiones, en conjunto entre los SERVIU, los GORE, las Secretarías Ministeriales a nivel regional y las municipalidades en el ámbito que les compete, (localización, planificación de servicios complementarios, apoyo a las familias beneficiarias en la constitución como conjunto habitacional) además de organismos privados, para las inversiones directas y complementarias del programa.
- En función del logro del Propósito, se recomienda incorporar al diseño, un cuarto componente al Programa, que se vincula a la post-venta definiéndolo como "Barrios constituidos en función de la identidad del grupo de familias beneficiadas, el conjunto habitacional y su entorno". Este componente permitiría un acompañamiento de los beneficiarios de los conjuntos habitacionales

hasta que se constituyan como tal; esto permitiría complementar la infraestructura a través la planificación de otros proyectos del propio ministerio, como Pavimento Participativo, Parques Urbanos y otros, que contribuye al propósito del PVB; además se debería estudiar la complementariedad con la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, que faculta a los Servius para invertir en condominios sociales, mejorando los espacios comunes de los conjuntos habitacionales, apoyando en la constitución de organización, a través de la formalización de reglamento de copropiedad y otras funciones. La asesoría externa, ayuda a las familias beneficiarias a crear vínculos, reponer redes sociales, crear identidad barrial y por tanto compromiso con su sector, lo que incluso puede ser un estímulo al pago de la deuda contraída.

- Implementar una línea de acción piloto de incorporación del concepto construir barrios, a través de proyectos a escala menor, en conjunto con las municipalidades, involucrando la participación de las familias postulantes. Fomentar e estimular la inscripción en grupo, generando condiciones que favorezca esta postulación por sobre la individual, lo que ayuda a constituir barrios con mayor organización y compromiso con la solución habitacional, donde la red de apoyo social, sea valorada como un recurso y una fortaleza que le da identidad al barrio.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1 Estructura Organizacional y Gestión

En la estructura organizativa del programa, no se identifican dificultades sustantivas. Durante los últimos años se han realizado modificaciones, que han permitido ir gradualmente perfeccionando diversos aspectos de su funcionamiento.

Respecto a la gestión financiera, se observa un modo de administración de los recursos, en que se comprometen gastos de un año para el otro (a través de nuevas contrataciones), y en el año presupuestario, se cancela los compromisos del(os) año(s) anterior(es), generándose el correspondiente arrastre. Esto se ha agudizado en los últimos años. En la actualidad cerca de un 85 % del presupuesto asignado corresponde a arrastre.

Adicionalmente, los SERVIU identifican algunos "cuellos de botellas" que dificultan la gestión regional del Programa. El primero se refiere a restricciones presupuestarias y humanas para absorber nuevas responsabilidades por ejemplo en la difusión de los programas de viviendas básicas, así también en su seguimiento y monitoreo. Además, se identifican una dificultad de generar coordinación con los Municipios de mejor calidad y de generar mayor coordinación intersectorial y regional para inversiones de servicios públicos básicos (escuelas, consultorios, etc.) y para la planificación urbana, entre otros. Otro "cuello de botella" corresponde a la burocracia identificada por los propios SERVIU regionales para tramitar modificaciones a los proyectos adjudicados, aún cuando éstas sean de envergadura menor e impliquen adaptaciones de viviendas para poder ser asignadas a minusválidos o personas de la tercera edad. Actualmente éstas modificaciones deben ser autorizadas exclusivamente por la Subsecretaría del MINVU, en Santiago.

A nivel de los SERVIUS se identifican experiencias innovadoras en relación a la ejecución de proyectos de Vivienda Básica. Por ejemplo, los esfuerzos que se detectó en la Quinta y Región Metropolitana por introducir variables de planificación urbana e integración social en las licitaciones que se realizan, incluyendo estos conceptos en los planes maestros de licitaciones, factores que son ponderados para la adjudicación.

2.1.2 Relación entre los Niveles Central, Regional y Local y Mecanismos de Coordinación

La responsabilidad del MINVU (SEREMI- SERVIU) como ejecutor se refiere a la gestión de recursos, llamado a las postulaciones, control del proceso de ejecución presupuestaria, del cumplimiento de los contratos y del estricto cumplimiento de las normas del programa por parte de los otros actores involucrados en el proceso. Las SEREMI, realizan un diagnóstico regional, en conjunto con los SERVIU, quienes determinan la destinación de los recursos a los programas específicos, de acuerdo a los recursos asignados por Región, y por tanto les corresponde fijar los presupuestos para el programa y la distribución por componente.

A nivel Central

La División de Política Habitacional del MINVU, para el Componente 1 y 2, desarrolla su función a través de tres departamentos: el de Planificación, el de Operaciones Habitacionales y Departamento de Vivienda. El primero se vincula con la SEREMI para la planificación de programas y presupuestos. A su vez se relaciona con los encargados de Programación de los SERVIU. Al Departamento de Operaciones Habitacionales le corresponde el control de la ejecución del programa y mantiene la dirección central del programa computacional VBP, que apoya la mantención del Registro de Inscritos y los procesos de selección de beneficiarios. El Departamento de Vivienda tiene la responsabilidad de definir los estándares de calidad y el seguimiento de la contratación, ejecución y recepción de viviendas. El componente de Adquisición de terrenos habilitados, esta bajo la responsabilidad administrativa de la Dirección de Proyectos Urbanos, que depende directamente del Ministro. La División de Finanzas administra los recursos financieros.

A nivel Regional

La ejecución de los componentes le corresponde a los SERVIU, organismos descentralizados en las 13 Regiones del país, que operan de manera distinta en cada región de acuerdo a los recursos que disponen y las prioridades que cada uno de los organismos determina y a las trece Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), en lo que respecta a los llamados a postulación.

Su organización básica corresponde a la estructura requerida como contraparte para el MINVU, operando el programa en su totalidad. Nos parece relevante destacar algunas funciones desarrolladas por los SERVIUS que son nuevas y en algunos casos innovadores:

Para el componente 1: La relación con las empresas constructoras es la función central para la ejecución del Programa. En relación a este tema se han ido desarrollando experiencias innovadoras a través pre-establecer y hacer público los criterios de evaluación y adjudicación de proyectos presentados por las empresas en las licitaciones. Este mecanismo de transparencia es reconocido por la Cámara Chilena de Construcción como un avance, y se ha implementado en la V región con éxito.

Para el componente 2: Se formó una Oficina de Informaciones, para la atención de público; a partir de 1998, la función de Difusión depende del Director del Servicio. La difusión de los llamados a postulación se realiza tanto en las Oficinas de Información como en los Departamentos de Operaciones Habitacionales de los SERVIU, con los énfasis que se desprenden de las áreas de competencia de cada instancia. En estos llamados normalmente se hacen coincidir distintos programas: Vivienda Básica SERVIU, Vivienda Básica Privada y Vivienda Progresiva Privada, publicándose un menú de ofertas de viviendas y subsidios.

Para el Componente 3. La función le corresponde a los SERVIUS, que cuentan con una asignación presupuestaria para la compra de terreno, en el caso de terreno de propiedad SERVIU, es responsabilidad de los SERVIUS fijar el precio de tasación y la recuperación del costo.

En la práctica, se observan diversas formas de gestionar el programa, con resultados disímiles entre diferentes regiones. Estos pueden tener relación directa con características propias de cada región, referidas a la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos. En algunos casos a la capacidad de generar coordinación con otros actores como municipios. La acción de cooperación mutua con comunas donde se desarrolla el programa, potencia el programa, y permite un mayor acceso de los potenciales beneficiarios, por ser muchos de estos Municipios carentes de recursos y/o en situaciones adversas.

Otra de las nuevas responsabilidades asignadas a nivel regional, se refiere a mecanismo de coordinación de inversión pública a través de los Convenios de Programación. Estos convenios son definidos en el nivel regional y corresponden a su particular decisión en el marco de los recursos que disponen los reglamentos y los procedimientos que rigen las iniciativas de inversión pública. En la actualidad, existen tres Convenios de Programación terminados con participación del MINVU; existen otros cuatro en estudio. De estos siete Convenios terminados o en estudio, tres de ellos tratan del tema de la vialidad y la pavimentación.

Hasta abril del 2000, se ha firmado 20 convenios de programación. Estos operan en nueve regiones. Su plazo de ejecución es entre dos y siete años. Los objetivos de los convenios son de distinto índole. Algunos son para viabilizar la ejecución de programas de vivienda (Primera Región: Arica, Alto Hospicio); otros se tratan de habilitación de terrenos y construcción de viviendas (Tercera Región: El Palomar y El Olivar). En la Séptima y Octava Regiones figuran convenios para apoyar la ejecución de planes reguladores comunales e intercomunales. En la Duodécima Región existen convenios de programación que apuntan al término del déficit habitacional histórico (en Punta Arenas, Puerto Natales y Puerto Williams) y a la coordinación de inversiones para el desarrollo de barrios habitacionales que atiende a la demanda habitacionales generada por el crecimiento vegetativo en la Región. Y en la Región Metropolitana se destacan dos convenios en particular, uno orientado a otorgar servicios básicos a conjuntos de viviendas sociales (en conjunto con el GORE, MINSAL y MINEDUC) y otro, a la coordinación de acciones e inversiones para abordar una estrategia ambiental sectorial y en forma participativa.

A nivel local

Para la implementación de los componente 1 y 2 se le asigna a los Municipios funciones en dos momentos del proceso, eventualmente en la difusión del programa, así como en la aplicación de la ficha CAS. Y en un segundo momento con la aprobación de los permisos de construcción y la recepción de obras. Las Direcciones de Obras Municipales, en oportunidades hacen exigencias respecto de proyectos que han sido licitados por el SERVIU, superiores a las que se han solicitado en las Bases de la licitación, provocando atrasos en la entrega y afectando así los presupuestos asignados.

No obstante las funciones descritas, que corresponden a funciones formalmente establecidas en la práctica, algunos SERVIUS han emprendido diferentes iniciativas de coordinación con los municipios que buscan mejorar los resultados del programa. Entre estas acciones es posible mencionar acuerdos de aporte en materia de equipamiento, convenios para inscribir postulantes, convenios de aportes de terrenos.

Sector Privado

Las empresas constructoras, deben cumplir con los requisitos de estar inscritos como contratistas en el Registro del MINVU y acatar lo estipulado en las bases de licitación. De particular importancia en la relación SERVIU/sector privado, son las gestiones con el sector de la construcción con los contratistas así como con la Cámara Chilena de la Construcción regional y nacional. Entre los modos de gestión innovadora se rescata la labor realizada por los SERVIUS, a fin de procurar la participación y mejorar la competencia entre las empresas constructoras. Existe un problema coyuntural con las empresas constructoras y su interés en presentarse a licitaciones. Se presume que este problema puede ser resultado del costo de la vivienda y las crecientes exigencias de los Bancos para solicitar garantías reales de respaldo para emitir Boletas de Garantía a las empresas constructoras para ser entregadas al SERVIU. Esto provocado por la crisis financiera de los años 1996 y 1999.

Por otra parte, en relación a las Empresas Sanitarias, éstas emiten Certificados de Factibilidad Técnica de Dación de Servicio a solicitud de los SERVIU, previo a la definición de las Bases de las licitaciones. Estos detallan el tipo de obras que deben ser ejecutadas, definen aquellas que son cargo de la empresa sanitaria y los montos de Aportes Reembolsables que corresponden a la empresa constructora. Se ha verificado en algunas oportunidades, en el caso de proyectos fuera de las áreas concesionadas, que las condiciones técnicas y comerciales han sido modificadas posteriormente por la Empresa Sanitaria. Esto genera serias dificultades al SERVIU y a la constructora, por cuanto se deben generar nuevos recursos para financiar estas obras además de un conjunto de nuevos tramites que alteran significativamente los plazos de termino de las obras y su posterior entrega a los beneficiarios.

2.1.3 Estructura de toma de Decisiones

La estructura de toma de decisiones existente a nivel de la administración central, en general resulta funcional al diseño del programa. En el tema de la descentralización, los SERVIU administran y ejecutan el programa de acuerdo al marco presupuestario y las metas establecidas a nivel central, con un margen de flexibilidad, condicionado a la aprobación del nivel central.

Desde el punto de vista administrativo, los Directores de los SERVIU son de confianza directa del Presidente de la República, sin embargo son ejecutores de un programa de responsabilidad MINVU, dándose una dependencia además, de la Subsecretaría del MINVU. Por lo planteado anteriormente, la autonomía de los SERVIU es relativa, y su eficacia puede verse condicionada por la asignación presupuestaria negociada a nivel central. En la práctica se observan diversas formas de gestionar los programas, con resultados disimiles entre regiones. Estos pueden tener relación directa con características propias de cada región, referidas a la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, a su relación con otros actores como municipios.

2.1.4 Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

El Programa mantiene dos importantes sistemas de control (de la ejecución física-financiera y del aspecto físico) además de procesos internos de seguimiento de la planificación global del Programa.

Se cuenta con una base de datos, sistema de monitoreo para el programa de viviendas básicas y progresiva SERVIU y privada (Sistema VBP). Esta base de datos contiene los antecedentes de los inscritos (postulantes y ratificados), con treinta y seis indicadores que permitirían medir grados de focalización del programa, oportunidad de entrega, perfil de los beneficiarios, y otros datos. Este instrumento debería ser modificado, ya que su actual estructura operativa con bases de datos regionales, puede ser un elemento que incida negativamente en la oportunidad en que es posible

acceder la información, afectando directamente la posibilidad de una mejor y más oportuna incorporación de nuevas modificaciones y/o adaptaciones al Programa a nivel nacional. El Sistema VBP opera principalmente en función de la postulación y selección de los beneficiarios, no permitiendo, entre otras limitaciones, el control del cumplimiento de metas de cada uno de los programas, en forma desagregada.

2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

El MiNVU y los SEREMI/SERVIU comparten responsabilidad por el Programa; siendo la División de Política Habitacional (DPH), al nivel central, la responsable de la planificación, dirección, reglamentación y seguimiento global de éste. La DPH cuenta con los Departamentos de Operaciones Habitacionales, de Planificación, de Vivienda, entre otros, siendo estos tres los que se relacionan directamente con el Programa. Respecto al componente 3, Adquisición de Terrenos, la División de Proyectos Urbanos, tiene responsabilidad en orientar la gestión de suelos. El control financiero está a cargo de la División de Finanzas.

El Programa de Vivienda Básica tiene una estructura organizacional que contempla una descentralización parcial de funciones sectoriales hasta el nivel regional y la participación del sector privado en la producción de componentes. La estructura de toma de decisiones existente a nivel de la administración central, en general, resulta funcional al diseño del programa. En el tema de la descentralización, los SERVIU son los ejecutores del programa, así también de su planificación, supervisión y seguimiento a nivel regional. Administran el Programa de acuerdo al marco presupuestario y las metas establecidas a nivel central, con un margen de flexibilidad, condicionado a la aprobación del nivel central.

Los 13 SERVIU operan el Programa de manera distinta en cada región, dentro del marco global definido por el nivel central y el reglamento, de acuerdo a los recursos que disponen y las prioridades que cada uno de los organismos determina. A nivel local las municipalidades participan en el Programa, en las funciones de difusión (discrecional), de aplicación de la ficha CAS (privativa), de aprobación y recepción de obras (privativa) y, puntualmente, en convenios respecto al aporte de terrenos e infraestructura básica (discrecional). Respecto a la participación del sector privado, se contrata a empresas constructoras para la edificación y desarrollo de los conjuntos habitacionales, a través de un sistema de licitación. Adicionalmente, participan las empresas sanitarias en facilitar los proyectos de macroinfraestructura sanitaria.

En la estructura organizacional del programa no se identifican dificultades sustantivas. No obstante, desde el punto de vista de los SERVIU consultados, se identifican cuellos de botella que afectan la gestión regional del programa; se destacan los siguientes:

- restricciones presupuestarias y humanas, al nivel de los SERVIU, para absorber nuevas responsabilidades en la difusión del programa, así también en su seguimiento y monitoreo
- dificultades en generar coordinaciones de mejor calidad con los municipios y al nivel intersectorial y regional para la inversión en servicios públicos y para la planificación urbana.
- necesidad de mejorar los mecanismos al nivel central, que sean de menor tramitación para modificaciones a los proyectos adjudicados, estableciendo rango en que se puedan tomar decisiones descentralizadas.
- dificultades en las relaciones con las empresas sanitarias, particularmente referidas a las negociaciones de proyectos fuera de las áreas concesionadas y la recuperación de los aportes reembolsables

Respecto a los sistemas de monitoreo y evaluación, aunque el Programa mantiene dos importantes sistemas de control (de la ejecución física-financiera y del aspecto físico) además de

procesos internos de seguimiento de la planificación global del Programa, se detectan importantes debilidades en esta área:

- Un sistema de control de resultados y gestión parcial, dado que la principal base de datos Sistema VBP, se organiza en función del sistema de postulación y selección de beneficiarios de tanto este Programa, como lo de la Vivienda Progresiva.
- Ausencia de registros e indicadores de los costos reales de los componentes en forma desagregada, y en función de sus diversas dimensiones.
- Ausencia de una estrategia explícita de evaluación de impactos del Programa (en los beneficiarios y en los lugares de emplazamiento).

2.3 Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

- Incorporar nuevas tecnologías de las redes de informática al Programa, sistemas ágiles de gestión programática, en base de sistemas computacionales modernos, en red, orientados a la gerencia de programas sociales, que permitirían manejar y desarrollar el Programa de forma más efectiva y eficiente, incluyendo a los distintos SERVIU, junto con eso que se invierta en el recurso humano a través de capacitación en el uso de instrumentos de planificación y tecnología.
- Revisar el Sistema de Monitoreo en implementación, e incorporar indicadores que efectivamente aseguren su capacidad para dimensionar periódica y oportunamente la eficiencia y eficacia del Programa, mejorando la representatividad de los indicadores actuales e incorporando nuevos indicadores. Considerar la implementación de la propuesta realizada en conjunto con Mideplan de un sistema de monitoreo incluyendo otros indicadores. Incorporar al diseño del Programa los resultados de las evaluaciones de satisfacción de los usuarios, de impacto y de post-venta que se realicen.
- Fomentar el uso de los Convenios de Programación (empleando este tipo estrategia además como herramienta de coordinación con los municipios), y otros mecanismos de coordinación y articulación con otros actores. Uso de incentivos (económicos y programáticos) desde el nivel central en este sentido (metas ministeriales, por ejemplo).
- Desarrollar estrategias de relación innovadoras que estimulen la participación de empresas constructoras en las licitaciones. Seguir fomentando una relación cercana y fluida con la Cámara de Construcción a nivel central y regional. De igual modo estudiar los problemas recurrentes en la relación SERVIU- Empresas Sanitarias, tarea que debe asumirse desde los niveles centrales del programa, así también la Subsecretaría.
- Estudiar el proceso de planificación y programación del Programa, en sus niveles centrales y regionales, incluyendo el tema del arrastre anual. Estudiar factibilidad de alargar el proceso de planificación y programación a periodos mayores de un año —bianual o trianual—. Por ejemplo, realizar los estudios de prefactibilidad y los diagnósticos durante un año para el próximo año presupuestario, así se podía planificar y especificar los proyectos a construir con mayor anticipación, articulación y coherencia con los diagnósticos regionales.

3. EFICACIA DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes Esperados

Componente 1: El componente se define como "Ofertas de Viviendas Sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura de equipamiento comunitario"

Para efecto de la evaluación de este componente se analizará los antecedentes en relación a Metas anuales, Viviendas Contratadas, Viviendas Terminadas; Calidad de la vivienda, Superficie de viviendas contratada por SERVIU en el periodo 1996 – 1999. Cabe hacer notar que por falta de antecedentes no es posible identificar indicadores para una parte significativa del componente que se refiere a “emplazados en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura para el equipamiento”; se entiende que se cumple con las bases de la licitación y la Ordenanza en esta materia.

Viviendas Básicas por año de Programa a nivel Nacional

Año	Meta inicial Unidad	Vivienda contratado Unidad		Vivienda terminada Unidad a Febrero 2000	
1996	22.922	23.322	102,0 %	23.230	99,61%
1997	25.934	21.174	81,65 %	18.842	89 %
1998	24.365	21.925	89,99 %	16.871	77%
1999	19.000	19.360	102,0 %	267	01,4%
2000	21.920	---	---	---	---

Fuente: MINVU - DPH "Anexo Ficha Marco Lógico". Cuadro resumen

Este cuadro da cuenta de la programación anual, de las metas y los contratos, y su cumplimiento a febrero 2000 (columna viviendas terminadas). Con relación a las metas iniciales de 92.221 unidades entre los años 96' y 99, se cumplen en un 102 % el 96' y el 99' en relación a las contratadas, sin embargo los años 97' y 98' su cumplimiento es de 81,65% y 89,9% respectivamente, cumpliéndose en el periodo de cuatro años en un 93% la meta inicial. El cumplimiento en relación a las unidades terminadas es cercano al 100% para el año 96'. El año 97' hay un porcentaje del 11% de contratos que se prolongan por más de dos años y un 23% de los contratos del año 98' que aún no se terminan; el año 99' prácticamente un 99%, esto se debe a que las contrataciones se hacen dentro de un año presupuestario y se ejecutan al siguiente. El cumplimiento del total de viviendas contratadas y terminadas en el periodo de evaluación, corresponde a un 69%.

Características de la vivienda:

Diversidad de Tipología. Para la aplicación del programa se establecen tres tipologías de vivienda: Viviendas tipo A: 34 m², construcción en un piso.; tipo B: 36 m², construcción en dos o más pisos y tipo C: 40 m², construcción en tres o más pisos. Arquitectónicamente constituido por un recinto de estar-comedor, baño, cocina y como mínimo general, dos dormitorios, uno de ellos conformado.

Superficie de viviendas contratadas por SERVIU en el periodo 1996 – 1999. La superficie actual de construcción es de 9,33 m² por persona. Si se compara con el año 85 en que se construían 7,24 m² por persona; 8,37 m² el 91. Sin embargo aún se considera insuficiente para los estándares mínimos de la superficie recomendada, teóricamente no podrían bajar de 10 a 11 m² por persona (Informe María de la Luz Nieto)

Superficie de Viviendas construidas por habitante

Año	Superficie Construida	m2/Hab
1996	41,90	9,31
1997	42,61	9,47
1998	42,00	9,33
1999		

Fuente: MINVU – DPH. Estándares mínimos habitacionales de Viviendas Básicas. Marzo 1998. (Citado en documento María de Luz Nieto)

Diseño del Entorno. A partir de 1998, con la aplicación de la ley N° 19.472 de 1996, sobre calidad en la construcción, que incide en el tipo y calidad de las viviendas que se construyen, aumenta la superficie de las viviendas básicas y mejoran los estándares en otros aspectos: tales como, la incorporación de un mayor grado de terminaciones en las viviendas, mejoramiento en el diseño de los edificios, incorporando las escaleras en su interior, mejor zonificación de los espacios comunes, áreas verdes, lo cual redundará en un mejor estándar del conjunto habitacional.

Componente 2. “Sistema que posibilita el acceso efectivo a la vivienda a las familias de escasos recursos”. Permite que familias de escasos recursos y carencia habitacional tengan posibilidad de acceso efectivo a una vivienda, a través de un sistema de inscripción, postulación y de asignación y entrega material de las viviendas a los beneficiarios.

Para el análisis de este componente se ha considerado los siguientes aspectos: inscritos en el programa a Diciembre 1999; tiempo de antigüedad de los postulantes y número de llamados por región. Por último se ha analizado el Proceso de Selección Viviendas Básicas del año 99 a modo de profundizar el comportamiento del programa en relación a la efectividad.

Número de inscripciones según regiones a diciembre 1999*

El Sistema de Inscripción, se modificó a través del D.S. N° 65 (D.O. 29.10.96), cambiándolo a un Sistema de Inscripción y Postulación único. Esta modificación permite que los inscritos puedan optar a través de la postulación a las distintas ofertas habitacionales abriendo la posibilidad a la libre elección. Esta inscripción puede ser individual o grupal.

El número de inscrito se considera como la expresión de la demanda latente o “pasiva”. Sin embargo, no necesariamente representa la población objetivo, esta forma de medir podría entregar un resultado errático, ya que dependerá de la difusión que se realice hacia la población potencialmente beneficiaria del programa y la estrategia para captar la población objetivo.

Inscritos Programa Vivienda Básica a Diciembre de 1999

Región	Inscritos Regular Individual y grupal	Especial*	Total	% por región
1	17.675	425	18.100	5,5
2	15.265	372	15637	4,7
3	5.585	106	5691	1,7
4	11.256	343	11.599	3,5
5	33.972	980	34.952	10,6
6	9.134	416	9.550	2,9
7	8.332	306	8638	2,6
8	58.56	1219	59.275	18,1
9	9.259	420	9.679	2,9
10	23.966	889	24.855	7,6
11	2.356	80	2.436	0,7
12	5.239	155	5.394	1,6
RM	116.438	4.851	121.289	37,1
Total:	316.533	10.582	327.095	

*Nota: los inscritos especiales corresponden a Adultos mayores, discapacitados, extrema marginalidad y reserva ministerial.

El total de inscritos a Diciembre de 1999, corresponde a 327.095, de los cuales 316.533 son inscritos regulares y 10.582 son inscripciones especiales. Las cifras de inscritos no representa necesariamente la población con déficit habitacional. Se puede plantear que la cifra de inscritos es expresión de demanda para el programa de vivienda básica. Si bien es el programa de mayor oferta habitacional y por tanto mayor demanda, no todos los inscritos postulan, y además, ellos pueden postular a otros programas habitacionales por lo que se debe considerar el número de inscritos como un referente de la demanda latente.

Oportunidad del beneficio:

Los datos que a continuación se entregan, corresponden a los llamados por año a los programas PVB y PVP. Como se ha planteado los datos del sistema no se encuentran desagregados. Sin embargo estos datos son indicativos para este programa por ser el que más incidencia tiene; por su dimensión, el mayor número de soluciones habitacionales corresponde a PVB, por lo que es un proxy de lo que ocurre con el programa en cuanto a el tiempo de espera de los postulantes y la oportunidad de entrega.

Proceso de selección a nivel nacional Programa de viviendas básicas Serviu

Total nacional	LLAMADO	POSTULACIONES	VIV. OFRECIDAS	%	RATIFICADOS BENEFICIARIOS	%
1998	32	76,567(1)	16,492	21,5%	15,713	20,5%
1999	36	55,555 (2)	24,283	43.7%	22,004	39.6%

¹ Falta cifra de postulantes de la VII región

² El total de viviendas ofrecidas y de postulantes pueden estar alterados porque las viviendas sobrantes en algunos casos son ofrecidas en otros llamados y las personas pueden postular a otros llamados.

De acuerdo a los datos presentados correspondiente al total de postulantes a los procesos de selección de los años 1998 y 1999 se destaca:

- El número de postulantes se considera como expresión de demanda y confianza en el sistema. En materia de postulaciones, las cifras para el año 98' fueron de 76.567 (esta cifra no contiene los datos de la séptima región) y de 55.555 postulante para el año 99', observándose una distribución proporcional cercana al peso demográfico de cada región. Cabe señalar que las cifras sobre "postulaciones" no son asimilables a N° de familias con déficit, debido principalmente a que un mismo postulante puede participar en todos los llamados hasta obtener la vivienda.
- En termino de número de llamados anuales la cifra de los años analizados es superior a treinta. Estos tienen diversa significación de acuerdo al número de ofertas habitacionales por llamado, a nivel regional se observa gran diversidad que refleja el grado de autonomía de los SERVIU.
- Respecto al número de viviendas ofrecidas a través del programa, la cifra es de 16.492 unidades el año 98'; el año 99' la cifra asciende a 24.283 unidades, concentrándose la mayor oferta en las regiones más pobladas del país. Por ejemplo para el año 99', se oferta un 30,5 % en Región Metropolitana; 16,7% en Región del Bio-Bio; 8,2% en la V Región.
- La relación entre postulaciones y viviendas ofrecidas a nivel nacional, corresponde a un 21,5 % de satisfacción de la demanda para el año 98' (este año hay más postulaciones) y de 43,7% para el 99', observándose importantes variaciones entre regiones y entre llamados.
- El cruce entre viviendas ofrecidas y ratificados a nivel nacional refleja que el año 98' un 95,2% de viviendas fueron entregadas y no fueron ratificadas solo 779 viviendas; el año 99' se ratificó un 90,6% quedando sin ratificar 2.279 viviendas, cifra que representa el 9,38% del total de viviendas ofrecidas. De las 2.279 viviendas no ratificadas, el mayor porcentaje corresponde a la Región Metropolitana, estas viviendas son nuevamente ofertadas en otro llamado.

Para dar cuenta del comportamiento del programa a nivel regional, se entrega a continuación un análisis de los llamados a postulación durante el año 1999, por región y llamado. Se puede apreciar la diversidad que se da entre llamados, en que se ofrece por ejemplo, en un llamado 1 vivienda en la novena región y 7169 viviendas en la R.M.. De igual modo se da una diversidad en relación a los postulantes y los ratificados por región. Si se compara llamados de más de trescientas casas se dan situaciones tan diversas como en la primera región en que el porcentaje entre postulantes y ratificados es de un 19% (relación 2330 postulantes y 457 viviendas ofrecidas) y en la octava región un 83% de ratificados (relación 1447 postulantes y 1389 viviendas ofrecidas).

**PROCESOS DE SELECCIÓN POR REGIÓN, N° de postulantes;
N° viviendas año 1999**

REGION	LLAMADO	POSTULACIONES	VIV. OFRECIDAS	%	RATIFICADOS	%
I	1/99	2,285	587	25.7%	587	25.7%
	2/99	2,330	457	19.6%	455	19.5%
II	1/99	1,011	226	22.4%	213	21.1%
	2/99	394	139	35.3%	121	30.7%
	4/99	1,439	445	30.9%	434	30.2%
	5/99	80	26	32.5%	25	31.3%
III	1/99	24	17	70.8%	17	70.8%
	2/99	1,187	153	12.9%	153	12.9%
IV	1/99	488	336	68.9%	336	68.9%
	2/99	2,479	1,232	49.7%	1,104	44.5%
	3/99	1,078	340	31.5%	340	31.5%
V	1/99	542	219	40.4%	218	40.2%
	2/99	3,350	1,779	53.1%	1,779	53.1%
VI	1/99	452	279	61.7%	279	61.7%
	3/99	1,329	566	42.6%	551	41.5%
VII	1/99	1,026	811	79.0%	646	63.0%
	2/99	616	430	69.8%	404	65.6%
	3/99	203	133	65.5%	100	49.3%
VIII	1/99	1,005	728	72.4%	435	43.3%
	2/99	3,066	1,797	58.6%	1,482	48.3%
	3/99	1,447	1,389	96.0%	1,208	83.5%
	4/99	390	144	36.9%	144	36.9%
IX	1/99	474	169	35.7%	169	35.7%
	2/99	45	5	11.1%	5	11.1%
	3/99	81	91	112.3%	65	80.2%
	7/99	90	26	28.9%	26	28.9%
	8/99	5	1	20.0%	1	20.0%
	10/99	147	141	95.9%	126	85.7%
	11/99	561	400	71.3%	363	64.7%
	12/99	90	14	15.6%	14	15.6%
X	1/99	1,331	609	45.8%	528	39.7%
	2/99	3,797	1,603	42.2%	1,520	40.0%
XI	1/99	597	255	42.7%	255	42.7%
XII	1/99	76	38	50.0%	38	50.0%
	2/99	261	72	27.6%	72	27.6%
	3/99	1,707	1,210	70.9%	1,173	68.7%
RM	1/99	1,338	247	18.5%	245	18.3%
	2/99	18,734	7,169	38.3%	6,373	34.0%

Componente 3. "Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de Viviendas Sociales". El Programa genera la recuperación de terrenos aptos para el desarrollo de nuevos conjuntos habitacionales que incluyan espacios para la construcción de equipamientos, áreas verdes, vialidad, etc. y/o también habilitar terrenos existentes; todo ello para llevar a cabo las funciones que le competen al MINVU en el ámbito de hacer ciudad.

La producción de este componente tiene su base en los contratos que se llevan a cabo en terrenos

de propiedad SERVIU, donde el remanente que se genera por el no gasto de recursos en el factor terreno, se destina a la compra de nuevos predios o a habilitar terrenos ya existentes.

Cuantificación de este componente, desde el punto de vista de porcentaje de terrenos SERVIU . Porcentaje de viviendas construidas según origen de terrenos

	SERVIU	OFERENTE	MUNICIPAL	TERCERO	OFERENTE (TERCEROS)	OTROS	TOTAL
1996	52.8%	45.0%	2.2%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
1997	63.8%	35.7%	0.0%	0.3%	0.0%	0.1%	100.0%
1998	52.7%	47.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
1999	76.7%	17.0%	0.1%	0.0%	6.2%	0.0%	100.0%

N° de viviendas según origen de terrenos

	SERVIU	OFERENTE	MUNICIPAL	TERCERO	OFERENTE (TERCEROS)	OTROS	TOTAL
1996	12,336	10,520	504	0	0	0	23,360
1997	13,548	7,586	0	60	0	30	21,224
1998	11,599	10,390	0	0	0	0	21,989
1999	14,845	3,298	20	0	1,197	0	19,360

Como se aprecia en el cuadro, durante el período analizado, no sólo el mayor porcentaje de los proyectos se ha realizado en terrenos de propiedad SERVIU, sino que el peso relativo es creciente llegando a un 76,7% en 1999. La gestión del recurso suelo por parte del Ministerio, puede ser un factor relevante para el logro del propósito del programa y de las funciones asignadas en el ámbito del desarrollo urbano.

El aporte de los terrenos SERVIU a proyectos licitados no necesariamente incrementa los fondos para renovación del stock, sino que también se carga al mejoramiento de la vivienda o el entorno. La interrogante que se plantea a propósito de esta tendencia es qué sucederá cuando los terrenos SERVIU se agoten o en su defecto, qué acciones se están adoptando para renovar el stock.

Macroinfraestructura: El programa de infraestructura sanitaria (Item 92 006) entre los años 1996 y 1999 ha realizado obras que permite principalmente factibilizar terrenos Serviú's. Un porcentaje de las inversiones se vincula a obras relacionadas con proyectos habitacionales Serviú's, especialmente al programa de viviendas básicas, como construcción de plantas de tratamiento aguas servidas, plantas de elevación, alcantarillado; otras inversiones se vinculan a proyectos para programas como Chile Barrio, viviendas progresivas y otros. Además se ejecutan proyectos que no se vinculan a la construcción de nuevas viviendas, sino a obras de saneamiento como construcción de infraestructura sanitaria (alcantarillado en comunas rurales ej. Lampa o Alto Hospicio I región).

La información desagregada no fue entregada a este Panel; sí bien en los antecedentes entregados se plantea cifras de "viviendas beneficiadas" estas no corresponde a unidades, sino que corresponde a población beneficiada con las obras. En algunos casos en una misma población se han realizado dos proyectos distintos por ejemplo construcción de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas servidas, por lo que no se puede concluir en número de viviendas, de igual modo no se puede determinar el aporte del Item al PVB.

3.1.2 Relación entre la Generación de Componentes y el Logro del Propósito

En principio los tres componentes son adecuados, complementarios y apuntan al propósito. De acuerdo a los datos de la Casen (94-98) el 67% de los beneficiados con el programa de viviendas

básicas corresponden al primer y segundo quintil aumentando con relación al periodo anterior en tres puntos porcentuales. Sin embargo hay un 30 % que corresponden a los quintiles tercero y cuarto.

Por otro lado, al analizar los datos de los puntajes de la ficha CAS de los ratificados, es posible constatar algunos problemas relevantes con los grupos familiares cuyo puntaje CAS es el menor y que acceden en un porcentaje muy bajo al programa, entendiendo que este instrumento mide preferentemente las condiciones de habitabilidad de las familias de menores ingresos, para este segmento de la población se podría suponer a modo hipótesis que:

- a) la exigencia de ahorro previo es muy alta para que postulen al programa los sectores de mayor marginalidad
- b) los postulantes de ese segmento no son sujeto de crédito debido a su bajo ingreso o por su condición de trabajadores del mercado informal
- c) un complejo sistema de postulación para personas con menor instrucción o al margen de las redes sociales
- d) el factor, tiempo de espera en la entrega de la vivienda, lo que influye en la mantención del ahorro
- e) si aumenta el valor de la vivienda y aumenta el crédito hipotecario, esto excluye al grupo familiar que no tiene capacidad de pago de dividendos superiores al mínimo de 0,6 UF
- f) la oferta es insuficiente para la demanda, por lo que la competencia es adversa para el grupo con menor capacidad de pago y ahorro.

3.1.3 Nivel de Logro Planificado y Real del Propósito del Programa

El programa se plantea que las familias de escasos recursos acceden a una vivienda propia, de acuerdo a esa formulación, por datos secundarios, se podría plantear, que el programa logra el Propósito. Si se compara ambos trienio, el 90-93 el segundo quintil es el que accedió mayoritariamente a la vivienda básica, en el trienio 94-98 es el primer quintil el que accedió mayoritariamente al programa.

HOGARES PROPIETARIOS CON SUBSIDIO ESTATAL VIVIENDA BASICA
POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO

QUINTILES DE INGRESO	DE	1990 - 1993		1994 - 1998	
		Nº	%	Nº	%
Primer quintil		16.888	35,3	21.538	37.1
Segundo quintil		13.835	28,9	17.464	30,1
Tercer quintil		9.944	20.8	10.981	18.9
Cuarto quintil		6.711	14.0	6.541	11.3
Quinto quintil		465	1.0	1.474	2.6
Total		47.843	100	57.998	100

FUENTE : MIDEPLAN. Encuesta CASEN 1998 (Cuadro 20, Página Web).

3.1.4 Beneficiarios Efectivos del Programa

Para efectos de esta evaluación se usará como referencia "Viviendas terminadas por año" que demuestra más cercanamente lo que debiera ser el total de beneficiarios efectivos.

Viviendas terminadas (1) por año y Región/ distribución porcentual de beneficiarios por región en relación al total

Región	1996	1997	1998	1999	Total por Región	% beneficiarios regional
I	653	905	742	669	2.969	3,7
II	1031	875	480	824	3.210	3,9
III	598	343	289	412	1.642	2,0
IV	1263	1401	950	2250	5.864	7,2
V	2106	2048	2610	1880	8.644	10,6
VI	1396	1282	910	930	4.518	5,6
VII	1703	1070	1021	1698	5.492	6,8
VIII	4872	1994	1280	3302	11.448	14,1
IX	1308	1328	366	620	3.622	4,5
X	2206	1582	972	1102	5.862	7,2
XI	176	222	100	238	1.444	1,8
XII	148	389	80	899	1516	1,9
R.M.	8258	6317	4653	6232	25.460	31,4
Total	25.718	19756	14.453	21.056	80.983	100,0

Fuente División de Política Habitacional Dpto. de Planificación (fecha 14/04/00)

(1) Viviendas terminadas representan las viviendas que terminan de construir dentro de un año calendario. Esto se refiere a "Viviendas terminadas unidad al Febrero 2000" en que este último se refiere a las casas que han terminado a construir que corresponden a los años programáticos 1996 – 1999.

En el período se ha construido y entregado a un total de 80.983 unidades asimilando el número a igual cantidad de familias beneficiadas. La Región Metropolitana es obviamente la que mayor construcción realiza, seguida por la VIII región. La V región construye un poco más de un 10% del total/país de las viviendas.

El Panel no recibió información acerca del déficit habitacional por región, por lo que no es factible pronunciarse, en relación a sí la producción de viviendas es adecuada para cada región. Sin embargo se ha considerado como expresión de demanda latente los Inscritos a nivel regional y como demanda articulada los postulantes a cada llamado, estos antecedentes fueron analizados en el punto 3.1.1, estableciéndose que el total de beneficiarios está por debajo de la demanda al programa.

3.1.5 Efectos Directos en los Beneficiarios Efectivos del Programa

1. Contribución a la reducción del déficit habitacional

La evolución del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo ha experimentado significativas reducciones entre los años 1990 al 1998. Esto es efecto de una diversidad de factores entre ellos la política habitacional implementada con diversos programas, entre los cuales se encuentra el programa de Viviendas Básicas que ha contribuido indudablemente a la disminución del déficit habitacional; como se puede apreciar en los siguientes cuadros sobre la disminución de déficit habitacional global y por quintil, (datos proporcionados por las Encuestas CASEN 1998).

VARIACION DE LOS DEFICITS HABITACIONALES 1990 - 1998

Tipo de Déficit	1990	1992	1996	1998	% 90/98
CUANTITATIVO: allegados	918.756	844.851	746.190	-----	-18,8 (1)
CUALITATIVO:					
Déficit de materialidad	290.340	242.603	181.451	176.274	-39,3
Déficit de saneamiento	257.773	241.950	248.836	221.090	-14,2
Déficit de material. y saneam.	118.081	99.870	73.240	62.493	-47,1

(1) Cifra calculada con el año 1996.

FUENTE: MIDEPLAN. Resultado Encuesta CASEN 1998 Documento N° 6 Situación habitacional en Chile 1990-1998

HOGARES SEGÚN TIPO DE DÉFICIT HABITACIONAL POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO

Quintiles de Ingreso	1990		1998	
	Sin déficit	Con déficit*	Sin déficit	Con déficit*
Primer quintil	62,9	37,1	72,4	27,6
Segundo quintil	73,0	27,0	84,7	15,3
Tercer quintil	79,6	20,4	89,4	10,6
Cuarto quintil	85,7	14,3	94,0	6,0
Quinto quintil	93,8	6,2	98,0	2,0
Total	79,0	21,0	87,7	12,3

*Con déficit, se sumó: sólo con déficit de saneamiento; sólo con déficit de materialidad y con déficit de habitabilidad

Por otro parte, el déficit cuantitativo ha experimentado una disminución: de 919.000 familias allegadas en 1990, bajo a 845.000 en 1992 y a 746.000 familias en 1996, lo que representa una disminución del 18,8%. El déficit cualitativo entre el 90 y 98, ha experimentado disminuciones del 39,3% el déficit de materialidad; el déficit de saneamiento muestra una disminución del 14,2% y 47,1% en déficit de materialidad y saneamiento juntos.

En el período que comprende la evaluación, la disminución corresponde a un 2,9% referido al déficit de materialidad; el déficit de saneamiento muestra una disminución de 11,2 % y en déficit de materialidad y saneamiento, juntos, una disminución de 14,7%.

2. Número de inscritos y postulantes hábiles

Es importante destacar el aumento del número de inscritos (demanda latente), lo cual demuestra el grado de confiabilidad en el sistema. Las cifras de postulante (demanda articulada) para los años 98' y 99' son de 76.567 y de 55.555 respectivamente. Los postulantes hábiles para cada llamado corresponden a un alto porcentaje; a modo de ejemplo se muestra los datos del Segundo llamado del 99 en la Región Metropolitana; del total de postulantes (17.048), solo un 10% son postulantes inhábiles (no cumplen con los requisitos) y 15.415 están habilitados para postular. Esto es considerado un aspecto positivo del componente dos, que se puede interpretar como resultado de una adecuada información a los potenciales beneficiarios del programa, permitiendo una mejor selección de los ratificados; el programa considera, que entre más postulantes hay por llamado, se puede hacer una mejor selección y significa que la oferta es mejor valorada por los inscritos haciendo efectiva su postulación.

3. Gestión Pública del Recurso Suelo

Otro de los efectos positivos para los beneficiarios del programa tiene directa relación con el Componente 3, en la medida que el MINVU y los SERVIU, mantengan una activa participación en la adquisición de nuevos terrenos, localizados preferentemente en sectores de mayor demanda y en áreas más consolidadas y no sólo en la periferia de las ciudades. Esto permitiría coordinar inversión pública, promover la integración social y responder mejor a las necesidades de los beneficiarios.

3.1.6 Grado de Focalización del Programa

En relación a la focalización se pudo observar (de acuerdo al CASEN 1998) que el PVB llega preferentemente al primero y segundo quintil con apróx. un 60% de las soluciones habitacionales para estos grupos. Si se observan los antecedentes relativos a los puntajes de los ratificados según la ficha CAS, estos se concentran mayoritariamente en los postulantes cuyo rango se ubica entre ≥ 475 y ≤ 589 ; siendo la media de un 70%. Los con puntaje menor a ese acceden en una proporción inferior. Sin embargo este análisis es necesario que la institución lo realice desagregado por llamado y región ya que el comportamiento es muy disímil. Esto permitiría focalizar de mejor en todas las regiones estableciendo criterios de distribución con mayor equidad, al igual que otros indicadores como promedio de antigüedad de los postulantes y ratificados, promedio de ahorro, promedio de allegamiento, promedio del grupo familiar entre otros.

3.1.7 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

En relación a este punto no hay estudios relativos al grado de satisfacción de los beneficiarios del programa, aplicado en todas las regiones del país. Sin embargo, se puede deducir que el cambio provocado por el programa frente al satisfactor vivienda en relación a la situación anterior debe entenderse con un grado de satisfacción positiva. De hecho hay un alto porcentaje de la población de escasos recursos que postula al programa como una de las alternativas de resolución de su problema.

Se ha considerado para responder con mayor objetividad a este aspecto de la evaluación, los antecedentes de un estudio realizado por el MINVU – DITEC y DICTUC S.A. filial de Universidad Católica, desarrollado en la VI Región, en el marco del "Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de Vivienda Básica" y un estudio realizado en la Región Metropolitana "Mitos y hechos del programa de vivienda básica en Santiago de Chile: una mirada desde los beneficiarios" autor Fernando Díaz Mujica Universidad de Chile.

El primero es un estudio piloto, no necesariamente es representativo de la situación que se pueda dar en otras regiones, principalmente en la Región Metropolitana que concentra el mayor número de soluciones habitacionales donde además factores de localización pueden ser más

determinantes que en otras ciudades de menor tamaño y peso demográfico. De igual modo nos ha parecido importante incluir algunos de los antecedentes recogidos en esta investigación.

Se considera en el estudio varias dimensiones:

Satisfacción con la vivienda: mide la satisfacción con la vivienda actual y anterior; el estudio muestra niveles de satisfacción asociados a su vivienda actual, que superan la evaluación de los mismos indicadores para su situación anterior, la media para la situación actual es de 5,76 y para la anterior es de 4,19.

Satisfacción con la infraestructura barrial: Se mide infraestructura, distancia al trabajo, distancia a la educación y salud. Con relación a la infraestructura se observa una muy leve alza para la situación actual que no se considera significativa. Sin embargo para los otros aspectos trabajo, educación y salud se da una diferencia significativa en percibir más positiva la situación anterior con una media de 4,8 para la situación actual y una media de 5,1 para la situación anterior.

Satisfacción con la comunidad: Otro aspecto medido fue el ambiente social del barrio, los resultados indican una evaluación más positiva para la situación habitacional anterior siendo la media para la situación actual de 4,9 y la anterior de 5,3, esto se detectó además en la indagación cualitativa en que plantean como problema el rompimiento de las redes de ayuda, así como las dificultades para el establecimiento de relaciones de cooperación con sus vecinos.

Otro de los aspectos evaluados es la percepción de problemas en las viviendas: En relación a este punto se observan diferencias significativas entre los distintos tipos de vivienda, siendo los departamentos tipo C3 (dúplex progresivos) los con mayor problema, mientras que los con menos problemas son las casas de fachadas continuas.

Para la calidad se considera en el estudio dos atributos: tamaño y materialidad, del total de encuestados un 39% de las familias vive en situación de hacinamiento (menos de 10m² por persona), un 78% por concepto de recinto y un 67% por concepto de cama por persona. En relación la calidad se encontró un alto porcentaje de viviendas que presentan fallas; las más significativas son: pavimento interior (leve un 12,8%; regular un 11,3%; grandes 2,5%) vigas, pilares y muros (leve 12,3%; regular 11,5% y grande 3,3%) y ventanas (12,3%; 9,0% y 4,8% respectivamente).

Índice de calidad de la vivienda: Por último construyeron en base a un índice de calidad de la vivienda tres categorías cuyo resultado es el siguiente: Casas buenas 14,5%; regular 31,0% y malas 54,5%, los habitantes de las casas buenas las evalúan con nota 5; para las regular con nota 4,8 y para las malas con 4,5, en una escala de 1 a 7.

El segundo estudio mencionado se realizó en 1997, en la Región Metropolitana, sobre la base de 11 poblaciones SERVIU, localizadas en Puente Alto (3), La Pintana (1), Maipú (2), El Monte (1), Talagante(1) y Peñaflor (3), con un total de 5.483 viviendas. Los datos se obtuvieron a través de encuesta y grupos de discusión. Las principales conclusiones son:

Equipamiento comunitario: en todas fue construido y se usa para el propósito, sin embargo se observa un deterioro de áreas verdes y juegos infantiles en nueve de estos. Las multicanchas no se han entregado con su correspondiente habilitación. Las sedes sociales son utilizadas adecuadamente para su fin.

En relación al espacio común: *Seguridad ciudadana:* Percepción de inseguridad por falta de cierre perimetrales; *Diseño de los conjuntos:* tamaño de los conjuntos es otro componente del diseño que determina la vida comunitaria, la disposición espacial y la distribución y localización de los terrenos comunes disponibles se convierten en áreas residuales sin un destino claro.

En relación a la vivienda: Conocimiento de la solución habitacional: Un 49,8% declara no tener información previa de la solución habitacional, del 50,1 que respondió conocer el tipo de solución, demuestran un alto grado de desconocimiento acerca de las principales características y condiciones de la vivienda entregada por el SERVIU. **De su calidad:** Un 28,9% plantea que el principal inconveniente de la vivienda es la calidad de los materiales (muros, techos, pisos cañerías); un 17,1% señaló que la vivienda no muestra inconveniente de importancia y un 10,9% destaca la falta de terminaciones.

En relación al barrio (localización): *Red social de apoyo:* Un 15,5% expresa como principal problema la falta de colegio o matrícula en los existentes; un 12% señala la falta o lejanía de consultorios de Salud y 10,5% indicó que no hay locomoción o que ésta es escasa y un 10,1 manifestó la delincuencia o que no existe seguridad.

Si bien ambas encuestas consideran temas que se refieren al entorno y calidad de la vivienda, mostrando cierto grado de insatisfacción, esto no le quita valor a la satisfacción de la tenencia de la vivienda, sino que entrega elementos que deben ser considerados para el mejoramiento tanto de los estándares como del diseño de los conjuntos habitacionales.

3.1.8 Resumen evaluativo de los logros del Programa

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES (Cuantificación / Meta)	COMENTARIOS SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS
PROPÓSITO: Familias de escasos recursos habitando una vivienda definitiva de tipo social, emplazada en conjuntos habitacionales urbanizados, dotados de la infraestructura necesaria para el desarrollo de la vida familiar, comunitaria y ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> • Rangos de puntajes CAS de familias beneficiadas. No existen datos desagregados para el programa. • N° de familias beneficiadas por año y región. Se considera el número de viviendas terminadas años 96 al 99, como beneficiarios efectivos correspondiendo a 80.983 	El propósito del programa desde la perspectiva cuantitativa ha contribuido efectivamente a la superación del déficit, permitiendo el acceso a familias de escasos recursos, fundamentalmente a aquellas ubicadas en el II quintil, teniendo un menor impacto en las familias del primer quintil. Sin embargo es necesario plantear que desde la perspectiva más cualitativa es decir "el desarrollo de la vida familiar, comunitaria y ciudadana" aún es necesario incorporar al diseño aspectos esenciales como una planificación intersectorial, entre otros aspectos.

<p>COMPONENTE 1 Ofertas de Viviendas Sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura para el equipamiento comunitario</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nº de viviendas terminadas versus Nº de viviendas programadas. Año presupuestario 96 al 99: Programadas: 92.221 / Terminadas: 59.210 Nº de viviendas terminadas (por año y región), Nº de viviendas terminadas corresponde a 80.983 años calendarios. 	<p>En relación al componente se ha mantenido una inversión durante los últimos años lo que permite, mantener una oferta de viviendas. Sin embargo el factor localización, por la falta de terrenos y valor del suelo compatible con los requerimientos del programa dificultan su mejor desempeño.</p>
<p>COMPONENTE 2 Sistema que posibilita el acceso efectivo a la vivienda a las familias de escasos recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nº de postulantes en relación al Nº de beneficiados por oferta: Este indicador, no esta procesado. Se entregó el antecedente para los años 98 y 99. Postulaciones: 76.567 55.555 respectivamente Viviendas ofrecidas 16.492/ año 98 y 24.283/año 99 % de viviendas asignadas en relación a las viviendas ofrecidas. Año 98 / se asigno el 95 % del total construido; 99, el 90,6% de las viviendas terminadas fue ratificada. No se encuentra disponible datos para el periodo 	<p>El sistema funciona adecuadamente permitiendo diversificar la oferta habitacional. Se debe ir incorporando otras variables de puntaje, de acuerdo a los cambios del entorno.</p>
<p>COMPONENTE 3 Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de Viviendas Sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Superficie adquirida y habilitada.: Este indicador no se encuentra disponible. Fue solicitado al División de Desarrollo Urbano. 	<p>Este es un componente clave para la proyección del programa en la medida que se pueda intervenir en el mercado. Sin embargo es necesario implementar mecanismos de mayor agilidad y oportunidad para poder competir con los privados en la adquisición de terrenos.</p> <p>El ítem presupuestario de inversión en macroinfraestructura es un aporte concreto a la habilitación de terrenos.</p>

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

El programa ha contribuido a la superación del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo. Entre el 90 y 98, el déficit cuantitativo ha experimentado una disminución del 18,8% y el déficit cualitativo ha experimentado disminuciones del 39,3%. El déficit de materialidad; el déficit de saneamiento muestran una disminución del 14,2% y 47,1% en déficit de materialidad y saneamiento juntos.

El Programa de Viviendas Básicas ha entregado soluciones habitacionales, en el periodo de evaluación, mejorándose los estándares de calidad en cuanto a aumento de metros cuadrados por vivienda, mejoras constructivas, incorporación de infraestructura en equipamiento, pavimentación.

El sistema único de inscritos es un importante avance para diversificar la oferta habitacional, incorporándose además la modalidad de postulación por llamado, dándose una mayor posibilidad

de elección al postulante; esto permite un menor rechazo. Es importante destacar el aumento del número de inscritos hábiles, lo que puede interpretarse a que los beneficiarios cuentan con mejor información y orientación para la postulación, además de expresión de confianza en el sistema.

Se valora positivamente que el MINVU y los SERVIUS, mantengan una activa participación en la adquisición de nuevos terrenos, fundamentalmente si se tiene en cuenta que estén localizados en sectores donde se concentre la mayor demanda en lo posible se ubiquen cercanos a los centros urbanizados, y no sólo en la periferia de las ciudades.

Respecto a la localización de los conjuntos, en pos de cumplir con las metas cuantitativas, reducir el déficit y — las restricciones presupuestarias—, se tiende a localizaciones de los conjuntos, que no cumplen con requerimientos básicos de la población y que pueden incidir negativamente en la satisfacción del beneficiario, afectando otras necesidades como acceso a redes sociales, salud, educación, distancia del empleo etc.

Respecto a la calidad de la vivienda, se constata que durante el periodo de evaluación, se ha mejorado la calidad de la vivienda y el entorno. Existe, además, un nuevo sistema de control de obras para garantizar el cumplimiento de las ordenanzas de construcción y de calidad de vivienda.

En relación a la focalización se pudo observar (de acuerdo al CASEN 1998) que el PVB llega preferentemente al primero y segundo quintil con apróx. un 60% de las soluciones habitacionales para estos grupos. Sin embargo, considerando las exigencias hacia el beneficiario de capacidad de ahorro y de ser sujeto de crédito, el programa fundamentalmente satisface la necesidad del segundo quintil. El grupo objetivo, sin embargo, sigue siendo el primer y segundo quintil.

Las metas iniciales del programa entre los años 96' y 99, fue de 92.221 unidades, que se ha cumplido en un 102 % el 96' y el 99' en relación a las contratadas; para los años 97' y 98' su logro es de 81,65% y 89,9% respectivamente, en el periodo de cuatro años de acuerdo a lo programado se cumple un 93% la meta inicial. Se observa la falta de metas específicas de la superación del déficit por región, al respecto se puede plantear que la asignación de recursos, se mantiene relativamente estable en el periodo, sin que se modifique en función de indicadores, por ejemplo la demanda articulada expresada en el N° de postulantes por llamados.

En términos de la demanda habitacional, el programa satisface aproximadamente un 40% de esta, expresado por los postulantes, generándose un largo periodo de espera, que no es equivalente para todas las regiones, siendo en algunas el promedio de apróx 6 años mientras en otras de solo dos, esto genera una inequidad entre regiones y un problema en la oportunidad de la entrega de la solución habitacional. Se estima que el Estado debe procurar una igualdad de oportunidades equitativa para todos los habitantes del país, distribuyendo los recursos de acuerdo a las necesidades manifestadas por los ciudadanos, que en este caso se expresan por el acceso a una vivienda a través de la postulación, por lo cual el número de postulantes, debería ser uno de los aspectos de mayor ponderación a la hora de distribuir los recursos.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia del Programa

- Diseñar una estrategia de medición de los logros del Programa Vivienda Básica, que lo desagregue de otros programas habitacionales, en sus distintas dimensiones cuantitativas y cualitativas (vivienda, conjunto habitacional, sistema de acceso, entorno, suelo, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitaria, obras complementarias de habilitación).

- Desarrollar una metodología institucionalizada de dimensionamiento del déficit habitacional para el grupo objetivo del programa, concordado y difundido en todos los niveles del programa, definiendo metas de cumplimiento del programa en torno a ésta.
- Diseñar el abordaje del grupo objetivo del programa, en forma segmentada considerando el ingreso autónomo y capacidad de ahorro y de pago. Para el grupo con menor capacidad, adecuar el programa a su realidad, estableciendo porcentaje mínimo de asignación por llamado para familias cuyo puntaje CAS (≤ 475) que corresponda a los de menores ingreso y condiciones de vivienda más deficitaria. Estudiar la factibilidad de un subsidio diferenciado, sin crédito hipotecario, previniendo tasas de morosidad por imposibilidad de pago. (MINVU-DPH-Expertos).
- Diseñar una actividad en conjunto con los Municipios, proactiva, para captar la demanda latente, con especial énfasis en los sectores de escasos recursos menos habilitados.

4. EFICIENCIA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1 Organización de Actividades e Identificación de Actividades que no se llevan a cabo en la Actualidad y que podrían mejorar la Eficiencia del Programa.

Componente 1:

Respecto a la construcción de la vivienda, el sistema de contratación del sector privado a través de un sistema de licitación con definiciones explícitas de plazos, del carácter de la vivienda y de costos, dentro de una política de producción a escala mayor, ha tendido a mantener un criterio de "costo mínimo" para la producción de la vivienda básica SERVIU. El MINVU ha organizado la producción de la vivienda para mantener el mayor control sobre el costo de construcción. Aunque se ha visto un aumento en este costo, éste se atribuye principalmente a una mejoría en calidad (materialidad y superficie). En este sentido, se ha podido administrar de manera eficaz, en función del costo, la producción del componente 1 del programa.

La participación de los privados en el proceso productivo, y la relación que se produce entre el MINVU y éstos, son claves en esta dinámica. Se requiere que haya un interés por participar en las licitaciones desde un número amplio de contratistas y que haya una competencia efectiva entre éstas para que no haya presión negativa sobre los costos de producción. Se observa que en algunas regiones, hay pocos contratistas que aparentemente dominan la actividad constructora en vivienda básica. De acuerdo a la DPH, las razones por las cuales se puede producir una escasa participación de empresas en las licitaciones, en general derivan de:

- Los bajos márgenes de rentabilidad de estos contratos
- La necesidad de especialización de las empresas para participar en este Programa.
- La incidencia del terreno que en general es un recurso escaso (se observa que las licitaciones con aporte de terreno de SERVIU presentan una mayor competitividad de empresas participantes).

Los requisitos definidos para el registro de contratistas hacen que, en general, solamente empresas constructoras de cierta capacidad económica y profesional puedan participar en los programas de vivienda. Este hecho en sí, limita el número de empresas disponibles para participar. Adicionalmente, se observa para el actual año, problemas para adjudicar algunas licitaciones, debiendo declararles desiertas, por razones de falta de interés por presentarse de parte de las empresas contratistas o por la presentación de propuestas fuera de base. El decreciente interés del sector constructor en participar en las propuestas, podía interpretarse como una forma de presión sobre el precio de las viviendas.

En torno al plazo de construcción de la vivienda, de acuerdo al listado de contratación, se observan plazos que varían entre 120 días y hasta tres años. De acuerdo a las estadísticas de ampliación de plazos de ejecución de vivienda básica, entregadas por el MINVU, entre 1996 y 1999 se observa que, en general, se amplía el plazo de terminación de los contratos. Además, la terminación real puede variar de esta nueva fecha de término pactada. Los datos demuestran, para la vivienda social, que en general hay un atraso en la terminación de las viviendas, que varía entre 1 mes hasta 12 meses. En general, la mayoría de los atrasos son de menos de cinco meses.

Se identifican tres tipos de actividades que podrían incorporar al Programa para mejorar su productividad o reducir sus costos:

- Respecto a los plazos de construcción. Aunque el Programa lleva un registro detallado sobre las extensiones de plazos en los contratos de ejecución de vivienda básica, no se constata una metodología de identificación y resolución de cuellos de botella en torno a este tema. Se asume que cada Serviu gestiona este tema de acuerdo a sus propios criterios. Se hace mención del tema de los plazos por sus implicancias en la oportunidad de entrega final del producto vivienda, así también por el costo de oportunidad que significa la extensión de plazos.
- Respecto a nuevas tecnologías de construcción. Existe una potencialidad de incorporación de procesos de industrialización de partes y piezas de viviendas, así también innovar en el diseño de vivienda en base de materiales y tecnologías nuevos. El Programa reconoce esta potencialidad, tanto a nivel de los Serviu entrevistados como al nivel central, sin embargo, no ha sido un tema donde se ha podido avanzar.
- Respecto a la mano de obra. El manejo del recurso de la mano de obra está dentro del sector privado. No obstante, y relacionado al punto anterior, una mayor capacitación de la mano de obra podría permitir la incorporación de tecnologías de mayor productividad de las actuales, teniendo una presión positiva sobre los costos.

Componente 2 (sistema de acceso y venta):

El proceso de producción del sistema de acceso contempla un proceso de inscripción, postulación y selección de beneficiarios, y asignación y venta de viviendas. Su costo efectivo no está desglosado en los datos proporcionados por el MINVU, dado que se utiliza para todo el sistema público de producción de viviendas.

Referente al sistema de acceso a la vivienda y la venta de ésta, queremos hacer las siguientes acotaciones en torno a las actividades y la eficiencia, y en particular sobre el proceso de producción del sistema de acceso. Respecto a éste, se requiere coordinar el procesamiento de mucha información en cada etapa del proceso (difusión, inscripción, postulación, adjudicación, etc.). En base de la información recogida por el Panel, en general no se maximiza las potencialidades de sistemas computacionales en red, para mejorar la eficiencia en términos de costos de administración y personal y de minimizar tiempos de procesamiento y de espera.

Componente 3:

La producción del componente tres incorpora las actividades relacionadas a la compra y/o habilitación de terrenos para poder construir viviendas básicas. La habilitación de los terrenos puede incluir o no, inversión en macroinfraestructura sanitaria, y/o inversión en obras complementarias necesarias para la urbanización de los terrenos (calles, muros de contención, etc.).

Los criterios adoptados para definir la compra o habilitación de terrenos con los recursos del ítem 92-001 del Programa de Viviendas Básicas SERVIU, son decisión del nivel regional (SEREMI-SERVIU) en conjunto con las instancias de planificación local (municipalidades), sobre la base de

las necesidades detectadas en los diagnósticos habitacionales y de las necesidades específicas de los conjuntos habitacionales relativa al terreno por construir.

La adquisición de terrenos está sujeta a la disponibilidad tanto de terrenos factibles como de recursos financieros. Las actividades del proceso de compra están normadas. Se debe cumplir con una tramitación burocrática, que puede afectar la eficiencia. Por ejemplo, la aprobación de una compra pasa por la SEREMI regional y la Subsecretaría del MINVU. Dada la dinámica del mercado de suelo, de oportunidad inmediata, se puede producir aumentos de costos (por especulación) o pérdidas de oportunidades (por plazos extendidos de tramitación del proceso). En efecto, se debiera analizar este último comparando el costo de los terrenos en distintas localizaciones y por distinto tipo de oferente. No obstante, estos datos no están disponibles. Además, el precio del terreno registrado en el sistema de seguimiento del MINVU no necesariamente refleja el valor del mercado o el costo real del terreno, dado que tanto las empresas constructoras como los SERVIU no necesariamente valorizan los terrenos a su valor de tasación, o su precio de mercado.

Respecto a la habilitación de terrenos en cuanto a la macroinfraestructura sanitaria o en obras complementarias, se requiere de un proceso de desarrollo del proyecto y contratación de las obras por parte del SERVIU Regional. La acción del Estado en este ámbito genera plusvalías que son traspasadas a aquellos que construyen posterior a la urbanización, y/o, de hecho, a las empresas sanitarias. Cabe hacer notar que quién construye posteriormente puede ser tanto el Estado (otras programas SERVIU) como el sector privado. La definición de los fondos reembolsables desde las sanitarias está regida por ley. Así también, el procedimiento para recuperar estos fondos. Datos específicos sobre el costo adicional por macroinfraestructura atribuible al programa de vivienda básica no están disponibles.

Se estima que un sistema más acabado de seguimiento de resultados del programa en base de metas e indicadores de logro y gestión podría mejorar la eficiencia del programa, principalmente porque proporcionaría información oportuna sobre cuellos de botella e ineficiencias en los actuales sistemas de producción. Un proceso de evaluación de impactos y análisis de costos también pudiera aportar a mejoras en la eficiencia, dando señales de dificultades de focalización e inadecuación de los productos del programa, así también, proporcionando datos duros sobre la variabilidad y la composición de los costos explícitos e implícitos en la construcción de la vivienda básica.

Por último, y referente al tema de seguimiento y eficiencia, no es posible desagregar los aportes del programa de adquisición de terrenos y del programa de macroinfraestructura al programa de vivienda básica. Así también, analizar sus costos marginales. Por lo tanto, se observa una necesidad de analizar en mayor profundidad estos dos programas.

No se identifican actividades que se lleven a cabo en la actualidad que pudieran ser prescindibles o posibles de sustituir mediante mecanismos de menor costo.

4.1.2 Alternativas más eficientes para alcanzar los mismos resultados

El programa de vivienda básica es uno de los programas sociales del gobierno que se combina el esfuerzo público y privado para aportar una solución a una necesidad sentida para los sectores de escasos recursos: la vivienda propia. Más que analizar alternativas de producción posibles para mejorar la eficiencia de la entrega del beneficio, se estima conveniente ir ajustando el diseño del programa, adecuándolo a las necesidades cambiantes de los beneficiarios, así también, aprovechando las oportunidades generadas por el aprendizaje y experiencia del programa. Cabe hacer notar que esto ha sido la estrategia de MINVU hasta la fecha. El desarrollo de un mercado secundario para los sectores de escasos recursos podría ser una alternativa complementaria al actual programa de vivienda básica para la provisión de viviendas sociales. Respecto a esto

último, el MINVU ya ha estado desarrollando una política de movilidad habitacional; se estime, sin embargo, que se considera coordinar esta política con el PVB, así posibilitando una opción adicional para los sectores de escasos recursos.

4.1.3 Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

El sector vivienda ofrece distintas alternativas habitacionales para sectores de escasos recursos. Esto es una oportunidad de elección. La oferta es menos que demanda por lo cual en la práctica no hay duplicidad.

El programa de vivienda básica, en su diseño actual, no es un programa multisectorial o intersectorial. Sin embargo, como se hizo mención en la parte de diseño de este informe, con la incorporación de actividades de coordinación con los municipios, los gobiernos regionales, así también otros sectores, se podría aprovechar mejor las potencialidades que se presenten a nivel regional y local. Adicionalmente, la infraestructura básica para el equipamiento comunitario puede ser financiado por los proyectos de vivienda básica, incorporándolos a las bases de Licitación o a través de los programas complementarios. Coordinación con otros programas públicos de infraestructura social básica, en general, no ocurre, aunque la potencialidad para aprovechar complementariedad entre programas es mayor (tanto al nivel central, regional y local).

4.1.4 Análisis de Costos

La inversión en Vivienda Básica SERVIU como porción de la inversión directa total del MINVU representa un 34 % del total del Ministerio en términos de presupuesto asignado y casi un 31 % respecto al gasto efectivo promedio durante el período de evaluación. El programa representa alrededor de un tercio del total de la inversión directa que se ejecuta a través del Ministerio. Como se citó en el 1.1.7, de acuerdo a las cifras de viviendas construidas, durante los primeros tres años del periodo de evaluación, el programa de vivienda básica contribuyó a alrededor de un tercio del total de la producción pública de viviendas en el país. Tanto desde la perspectiva presupuestaria, como cuantitativa, el programa de vivienda básica es uno de los más grandes del MINVU y contribuye en mayor grado a la construcción de viviendas sociales para sectores de bajos recursos.

Presupuesto Total del Programa 1996-1999* (en pesos reales, 2000)

Año	Presupuesto	Variación Porcentual
1996	94.607.067	
1997	92.305.823	-02,49
1998	93.747.646	01,54
1999	104.364.554	07,98

Fuente: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos

*Nota: a este presupuesto se agrega el aporte del ítem 92 005 Adquisición de terreno, este presupuesto no es exclusivo para el programa y corresponde a un porcentaje que no tiene incidencia ya que corresponde a un apróx. 0,5% del total del periodo.

Respecto a la evolución del presupuesto y gasto general del programa, por la naturaleza del proceso de información contable del sector y del programa, no fue posible por parte de la contraparte cuantificar gastos y costos de administración. Durante el período de evaluación, el presupuesto asignado a la inversión directa en Vivienda Básica SERVIU incrementó un 8,8 % y en forma similar, el gasto efectivo aumentó un 9,0 % durante el mismo período. Este incremento es proporcional al incremento de la asignación presupuestaria del MINVU durante el periodo. Las

viviendas contratadas durante el mismo periodo no aumentaron en el mismo grado al gasto o el presupuesto. Las viviendas contratadas durante el período son: 1996 – 23.322; 1997 – 21.174; 1998 – 21.925; 1999 – 19.360. Se observa un leve descenso seguido por un aumento para terminar en 1999 disminuyendo el número total de viviendas contratadas. Durante el mismo período, no obstante, se registran importantes aumentos en el costo de la vivienda (promedio de 16,9 % durante el período).

**Costo por Componente Años 1996-1999 (gasto efectivo)
(en pesos reales, 2000)**

	1996	1997	1998	1999
Componente 1	93.849.487	87.580.861	83.955.275	103.102.207
Total	93.849.487	87.580.861	83.955.275	103.102.207
Variación %		-07,2	-04,3	18,6

Fuente: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos

**Distribución presupuestaria en % por región
Costo administrativo y Directo, componente 1 y 2**

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	R.M
Media del periodo	3,5	3,5	1,9	6,1	10,1	4,8	5,5	13,0	4,6	6,7	1,2	3,3	35,9

Fuente: Ficha de Antecedentes Presupuestarios y de Costos

Resumiendo, aunque se registra un aumento tanto en relación al presupuesto como al gasto efectivo, en formas similares, no se observa un aumento en el número de viviendas producidas anualmente. En consecuencia, el mayor presupuesto y gasto se encuentra asociado a los mayores costos de construcción.

La distribución presupuestaria por región mantiene una constante, concentrándose obviamente en la región metropolitana de acuerdo a la población, en la región que se puede apreciar una distribución presupuestaria con grandes diferencias es en la VIII región que tiene un 16,3% el año 96' al igual que el año 99', y los años 97' y 98' un promedio apróx. de un 9%.

Se registra ciertas fluctuaciones en el porcentaje de gasto efectivo del presupuesto asignado. Aunque se reconozca que particularmente en 1998, hubo una crisis experimentada por el MINVU (efecto de temporales, régimen de pólizas de seguro) — 89,6 % gasto efectivo—, también en el año 1997, hubo un gasto efectivo del presupuesto de 95%, menor a 99 % que se registraba en los años 1996 y 1999. Aunque relativamente menores, estas fluctuaciones pueden ser indicios de dificultades en la gestión de recursos.

A continuación se presenta un cuadro resumen de costo del componente 1 y 3 por año y región, los costos fueron desagregados por unidades de vivienda /valor UF y costo del terreno.

Costo Programa Vivienda Básica SERVIU promedio UF (1996-1999) (1)
Valor contratado promedio anual (2)

REG.	1996			1997			1998			1999			Promedio periodo		
	Vivi- Enda	Terreno	Viv. + Terr.	Vivienda	Terr- eno	Viv. + Terreno									
I	241,45	01,89	243,43	260,40	04,05	264,44	206,85	20,00	226,85	205,63	18,78	224,41	225,61	11,92	237,53
II	253,21	01,89	255,10	265,42	01,74	267,16	273,81	01,72	275,53	276,39	01,74	278,13	266,91	01,77	268,68
III	248,00	15,89	263,89	248,00	20,81	268,81	250,83	18,96	269,79	265,75	08,24	273,98	253,53	15,76	269,29
IV	226,79	08,22	235,01	233,55	10,10	243,65	255,50	08,17	263,67	268,00	07,00	275,00	246,11	08,47	254,58
V	249,18	13,91	263,09	252,72	11,76	264,48	309,99	00,00	309,99	298,07	05,00	303,07	277,60	07,70	285,30
VI	249,47	00,12	249,59	259,68	01,89	261,57	258,87	11,58	270,45	238,49	20,98	259,47	251,40	07,60	259,00
VII	233,56	07,44	241,00	247,15	02,68	249,83	267,31	01,92	269,23	305,23	04,85	310,08	258,91	04,14	263,05
VIII	256,09	06,69	262,76	282,20	08,70	290,90	269,55	01,66	271,21	321,09	12,62	333,71	280,68	07,36	288,04
IX	262,27	03,20	265,46	252,20	08,44	260,64	321,18	00,00	321,18	310,41	19,31	329,73	277,49	07,16	284,65
X	237,82	13,14	250,96	263,49	07,10	270,59	284,44	11,97	296,41	285,91	09,67	295,58	286,46	10,36	278,82
XI	348,05	07,07	355,13	350,20	21,20	371,40	358,52	28,23	386,76	413,20	71,94	485,15	373,20	36,70	409,09
XII	365,89	01,11	367,00	371,48	29,97	401,46	378,31	00,78	379,08	390,90	04,09	394,99	374,12	13,44	387,55
RM	245,83	13,63	259,47	283,12	16,45	299,57	254,37	65,70	320,06	272,02	64,10	336,12	263,26	38,81	302,07
Total	249,43	09,50	258,93	273,05	11,66	284,71	270,39	26,76	297,15	280,97	30,66	311,62	267,73	19,22	286,95

Fuente: Elaboración por el equipo evaluador en base a información entregada por el DPH, "Programa de vivienda básica SERVIU, Resumen de Contratación de viviendas periodo 1996-1999".

(1) El costo de terreno desagregado por tipo de oferente (SERVIU, oferente privado, municipio, etc.) no está disponible.

(2) Valor promedio anual en UF, calculado en base de las viviendas contratadas anualmente, valor en UF del contrato (vivienda, terreno, total) dividido por el número de unidades contratadas.

Cuadro Resumen
Costo Programa Vivienda Básica SERVIU promedio UF (1996-1999)
Valor contratado promedio anual (1)

Año	Vivienda		Terreno		Vivienda y Terreno	
	Costo unitario	Variación %	Costo unitario	Variación %	Costo unitario	Variación %
1996	249.43		09.50		258.93	
1997	273.05	08.65	11.66	18.52	284.71	09.05
1998	270.39	-00.98	26.76	56.43	297.15	04.19
1999	280.97	03.77	30.66	12.72	311.62	04.64
Promedio periodo	267.73		19.22		286.95	

Fuente: elaboración del equipo evaluador en base a información entregada por la DPH, "Programa de vivienda básica SERVIU, Resumen de contratación de viviendas por periodo 1996-1999".

(1) Valor promedio anual en UF, calculado en base de las viviendas contratadas anualmente, valor en UF del contrato (vivienda, terreno, total) dividido por el número de unidades contratadas.

Respecto a la evolución de costos del PVB, se presenta el siguiente análisis.

Durante el período, se observa un aumento en el costo promedio contratado por el Programa, desde un valor de 258,93 UF promedio en 1996, hasta un 311,62 UF en 1999; el costo promedio del período es 286,95 UF. El aumento en el costo del programa está asociado principalmente a las alzas en los precios de terrenos durante el período y al alza en los costos de construcción. El valor de vivienda contratada en UF aumentó en sólo un 11,23 %, mientras el valor promedio del terreno en UF aumentó en un 69 %.

Respecto a la evolución en el costo de la vivienda, se observa un aumento en el costo de la vivienda durante el mismo período, de un promedio de 249,43 UF promedio en 1996, a un 280,97 UF en 1999; el promedio durante el período alcanza a 267,73 UF. Adicionalmente, se observa, que las regiones undécima y duodécima demuestran costos más altos que las otras regiones, siendo éste coherente con lo estipulado en el reglamento, respecto a mayores costos en estas regiones extremas.

Respecto al componente 3, aspecto de terrenos, se observa un aumento durante el período, de un promedio en 1996 de 9,50 UF, a un promedio en 1999 de 30,66 UF; el promedio durante el periodo es 19,22 UF. Este fenómeno es aún más agudo en la Región Metropolitana donde el costo aumenta en un 79 % durante el periodo. De forma similar, también se ha visto aumentos notorios en el costo de terrenos, de acuerdo a las estadísticas entregadas, en la Undécima (90 %), la Quinta (99%) y la Primera (90%).

Cuando el SERVIU aporta terrenos a un proyecto de vivienda, su valor es determinado por la región en base a su valor de tasación o de compra, según el caso. A veces el valor del terreno aportado se ajusta para poder aplicar una porción de este valor a mejoras en la calidad de la vivienda o a inversiones complementarias. La recuperación del valor del terreno no conlleva ejercicios de tipo contable, por cuanto no es un ingreso de dinero sino un valor que se recupera al descontarlo del monto del contrato.

La inversión en terrenos no se conforma como un ítem aparte del programa de vivienda básica. En el período analizado se han adquirido 213 terrenos, que equivalen a una superficie de 1.353,05 hectáreas, con una tasación de 2.852.914 UF, cuyo promedio nacional para el período 1995-98 por metro cuadrado es de 0,211 UF, observándose importantes variaciones

entre regiones, en un rango de 0,2 a 5 UF por metro cuadrado (montos informados por las regiones al 31.12.99).

El costo del componente 3, considerando todos sus aspectos (terreno, habilitación, macroinfraestructura sanitaria) varía dependiendo del tipo de inversión necesaria para habilitar terrenos o para la compra de dicho terrenos.

Respecto a los ítems de infraestructura Sanitaria y Adquisición de Terrenos, no se entregó una desagregación del gasto y presupuesto destinado efectivamente al programa de Vivienda Básica. Adicionalmente, se constata que las inversiones en obras complementarias se cargan tanto al ítem vivienda como al ítem adquisición en terrenos 92-001. La adquisición de Terrenos Habilitados, (Ítem 92 005) ha tenido cumplimientos en términos presupuestarios (en los años 96 al 99) en 100%; 96,4%; 58,5% y 100%, respectivamente, el gasto en relación al ítem tiene directa relación con las ofertas del mercado. A partir de 1998, este componente se regula por el "Manual de Gestión de Suelo", expresándose la voluntad del MINVU de injerencia en el mercado del suelo. El sub componente de macroinfraestructura (Ítem presupuestario 92 006) presenta grados diferentes de cumplimiento: 93,8% (96'); 82,2% (97'); 18,1% (98') y 95,8 % (99'). El total de inversión en el periodo corresponde a 243.644 UF en fondos reembolsable y 215.846 en fondos no reembolsable, lo que da una suma de 459.490 UF, correspondiendo el 53% a fondos reembolsable y el 47% a fondos no reembolsable. Se deja constancia que ambos presupuestos no se vinculan exclusivamente con el Programa de Viviendas Básicas SERVIU, sino que se destinan a otros programas, situación que dificultan la evaluación.

En relación al componente 2, el sistema de acceso, no es posible desagregar el costo de este componente dado que el sistema de acceso se aplica a todos los programas habitacionales del MINVU. Además, el costo de este componente en su totalidad no está registrado en una forma analizable. En efecto, su costo está reflejado en costos de personal y administración y mantención del sistema computacional. Sin embargo, se ha constatado que, al definir el precio de asignación de la vivienda (precio al beneficiario), se agrega al valor contratado entre 5 y 10 UF, para cubrir gastos administrativos. No se dispone de datos específicos referente a los precios de asignación para el periodo de la evaluación. Sería importante poder comparar el valor contratado de la vivienda a su precio de asignación, para así tener una referencia de las posibles diferencias entre estos.

Respecto al porcentaje de costos administrativos en relación al total de gasto efectivo del programa, no se puede comentar este punto dada la no disponibilidad de antecedentes sobre los gastos administrativos del programa.

En torno al tema de fuentes de financiamiento, el programa de vivienda básica SERVIU está financiado en su totalidad con cargo al presupuesto fiscal: las viviendas están contratados por SERVIU y se debe financiar el monto total contratado. El financiamiento de la vivienda se contempla un subsidio estatal de 140 UF, ahorro mínimo de 10 UF y un crédito SERVIU de 100 UF o más.

Respecto al aporte del beneficiario, la capacidad de ahorro del destinatario no solamente depende de sus ingresos autónomos; muchas veces el ahorro inicial para una vivienda está construido por ingresos irregulares, sean estos de parientes o de trabajos adicionales. No se disponen de datos desagregados, procesados de los niveles de ahorro de los postulantes y ratificados del programa. Sin embargo, dado que el ahorro previo es un requisito del programa, se demuestra cierta capacidad por parte de los beneficiarios que hayan postulado y que sean ratificados por el programa.

La capacidad de pago de los créditos hipotecarios por parte de los beneficiarios se encuentra de alguna forma reflejada en la alta morosidad de la cartera SERVIU (ver datos presentados en 4.1.5). También, recordando que el ingreso mensual promedio por hogar del primer quintil registrado en el CASEN 1998 es de \$ 86.075, este quintil tendrá poca capacidad de pago de un crédito de alrededor de 100 UF con un dividendo mínimo de 0,6 UF.

Al comparar los diferentes programas habitacionales que cuentan con subsidio estatal, no se constata la existencia de otros programas comparables al de vivienda básica SERVIU. Respecto a la oferta privada, en general, no hay oferta desde el sector privado comercial a estos sectores sociales, dado su baja (o negativa) rentabilidad. No se identifican gastos de operación y de inversión prescindibles.

Respecto al costo directo del programa por beneficiario efectivo, presentamos el siguiente análisis:

Costo Directo Beneficiario Estimado Años 1996-1999 (1)
Proxy: Valor contratado promedio anual de la vivienda en UF

Año	Costo Directo por Beneficiario (2)						Promedio Superficie vivienda m2
	Vivienda		Terreno		Total		
1996	249.43		09.50		258,93		41,83
1997	273.05	08.65%	11.66	18.52%	284,71	09.05%	42,94
1998	270.39	-00.98%	26.76	56.43%	297,15	04.19%	41,39
1999	280.97	03.77%	30.66	12.72%	311,62	04.64%	44,08
Promedio periodo	267.73		19.22		286.95		

(1) No es posible calcular el costo total por beneficiario dado la no disponibilidad de los gastos en personal y administración del programa (la naturaleza de la información contable no lo permite.)

(2) El costo directo por beneficiario se debe obtener dividiendo los costos directos del programa por el n° de beneficiarios efectivo. No obstante, para el PVB, este calculo se presenta problemas. Primero, no se disponen de cifras desagregadas para todos los componentes del programa. Segundo, las cifras de costos para el componente 1 representan los egresos presupuestarios anuales. No se debe asimilar esta cifra con el número de casas terminadas (proxy para número de beneficiarios efectivos) dado que representa el flujo de caja financiera y no necesariamente el pago por completo de todas las casas terminadas durante el año presupuestario. Por lo tanto, se propone el uso de un proxy: valor promedio anual de la vivienda en UF, calculado en base de las viviendas contratadas anualmente (unidades y valor en UF del contrato).

El costo directo promedio durante el período es 294,85 UF. Este costo está compuesto por el valor de construcción y el valor del terreno. Los aumentos se reflejan en el aumento de los precios de suelo, mejoras en la materialidad de las viviendas y aumentos en la superficie de la vivienda. Este aumento de costos repercute en el subsidio estatal en la medida que el Ministro apruebe, mediante resolución, la fundamentación de su incremento y en el monto de los créditos.

Es importante hacer referencia a los costos ocultos del programa de vivienda básica. Como se verá más adelante, aspectos de la morosidad en la cartera de SERVIU representa un subsidio no explícito del programa. Así también, hay una serie de costos a la transacción crediticia que no son traspasados al beneficiario, que también representan subsidios ocultos (otorgamiento, costos de operación). Adicionalmente, la subvalorización de los terrenos, cuando este ocurre, representa otro subsidio oculto del programa.

Un aspecto del análisis de este punto debe considerar la proporción de la asignación presupuestaria total al programa que realmente le llega al beneficiario, a través de la asignación y venta de la vivienda social. La información presentada por el Ministerio no permite dimensionar la proporción de gasto administrativo que específicamente contempla este programa.

4.1.5 Condiciones para una Eventual Recuperación de Costos.

El sistema de recuperación de costos del programa se basa en un ahorro mínimo del beneficiario (en este caso de un mínimo de 10 UF) y un crédito hipotecario SERVIU de 100 UF. Adicionalmente, las obras de macroinfraestructura sanitaria contemplan fondos reembolsables. Por último, los ingresos por venta de activos, en este caso, terrenos, corresponden a ingresos ministeriales relacionados al programa, así también la recuperación del valor de los terrenos aportados por los SERVIU. Este último se contabiliza dentro del PVB.

Se ingresan los fondos de la recuperación de los préstamos como ingresos en el presupuesto del Ministerio. Montos específicos respecto a los préstamos relacionados al PVB no están disponibles. Se cuenta con la información sobre ejecución presupuestaria y los ingresos efectivos ministeriales; sin embargo, no se dispone de desgloses programáticos. De acuerdo a los entrevistados, los ingresos al Ministerio, provenientes del Programa (sea este por concepto de recuperación de préstamos, contribución de ahorros de los beneficiarios y venta de activos —terrenos) son entre un 7 y un 15 % del total del presupuesto del Minvu.

Se dispone de dos tipos de información respecto a la recuperación de los créditos hipotecarios:

1) datos sobre recaudación de la cartera hipotecaria: respecto a esto, a mayo de 2000, para el PVB y el programa de vivienda progresiva, la tasa de efectividad entre emitidos y recaudados es de un 86,52%.

2) datos sobre los niveles de morosidad de la cartera: Se disponen de tres tipos de datos referente a la morosidad: (1) estado de los deudores que adquirieron su deuda durante el periodo de la evaluación, (2) estado de morosidad al mes de mayo de 2000 al nivel nacional y (3) estado de morosidad para la Región Metropolitana durante el primer semestre de 2000.

De un total de 98.194 deudores con año origen de su deuda entre 1996 y 1999, un 74,41 % están al día, y un 25,59 % están con una mora en su pago de más de 3 dividendos.*

* Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Finanzas, Departamento de Coordinación Externa, 11-05-2000.

1. Información Inverca S.A

2. Considera como deudores al día a aquellos que tienen hasta 3 dividendos en mora.

De un total de 289.581 deudores en la cartera hipotecaria, un 38,02 % están con más de 3 dividendos en mora. Se demuestra una variación de resultados por región (al mes de mayo). A la fecha de las estadísticas entregadas, la región con la menor tasa de morosidad era la duodécima (24,05%); siendo la región con la mayor tasa la undécima (57,62%).* La morosidad registrada por la región metropolitana, un 45,48 %, concuerda con la información entregada por el Serviú de esa región, 46 %. Según antecedentes recogidos en las entrevistas, se entregan cifras de tasa histórica de un 60 % de morosidad.

Fuente: Minvu, División de Finanzas, Departamento Coordinación Externa, "Informe Estadístico No. 3, Ranking de Morosidad (no. De deudores), Situación al mes de mayo de 2000".

1. Considera como deudores a aquellos que tienen más de 3 dividendos en mora.

La cartera hipotecaria, se ha manejado con distintos mecanismos, para disminuir el efecto de la morosidad, una de las formas ha sido las repactaciones de deuda (por concepto de cesantía u otro), otra ha sido una política de incentivo o premio para quienes pagan en la fecha correspondiente, que consiste en pagar una cuota y se le abona por dos, y por último las condonaciones de deuda que se ha implementado con el pago de un costo mínimo para los deudores y se salda la deuda. No se dispone de datos específicos sobre la injerencia de estas políticas sobre la cartera.

Aunque una porción de esta cartera es probablemente irrecuperable, por incapacidad de pago, otra porción corresponde a cierta "cultura de no pago" de créditos fiscales. La morosidad de la cartera, y las pérdidas correspondientes representan subsidios ocultos del sector público al financiamiento de la vivienda social.

El costo de la vivienda se vincula con las tasas de morosidad que se originan en el sistema. En este sentido nos parece importante considerarlo como un elemento del proceso de evaluación, más aún cuando parte de las deudas es absorbida por el Estado a través de distintos mecanismo para "condonar" deuda y por tanto forman parte del presupuesto asignado al sector.

Respecto a la recuperación de los fondos reembolsables de las empresas sanitarias, las formas de recuperación están regidos por ley. De acuerdo a la información entregada por el programa, se ha estudiado la mejor modalidad de recuperar estos fondos, y en base de un estudio externo, se ha determinado una política de devolución en obras. La División de Finanzas y el Comité Asesor se ha encargado a monitorear este tema. La magnitud del monto de fondos reembolsables atribuible al programa y el monto de fondos por rendir no están disponibles. Esto porque el ítem de Inversión de Macroinfraestructura Sanitaria se aplica a varios programas habitacionales y no se tuvo acceso a la información de los fondos que quedan pendiente, por reembolsar.

El PVB ha generado una metodología de gestión del componente terrenos que ha posibilitado generar un fondo, interno al programa, que permite la compra de nuevos terrenos por parte de los Serviu. Esta gestión, y los fondos que se generan a través de ella, son distintos y apartes del ítem 92 005 (Adquisición de Terrenos), aunque en la práctica, su gestión es complementaria entre sí.

Cuando los Serviu aportan terrenos a los proyectos de vivienda básica, se recupera el equivalente al valor de este terreno en el presupuesto asignado. Como ya se mencionó, este no conlleva ejercicios contables de ingresos a su presupuesto. No obstante, al recuperar el valor de los terrenos aportados por el Serviu descontándolo del valor del contrato, se genera fondos "adicionales" a su presupuesto asignado. De acuerdo a la información entregada por la DPH, este "fondo rotatorio" se puede gastar en la compra de nuevos terrenos —éstos destinados al PVB o a otros programas habitacionales, en particular, la vivienda progresiva—, en mejorar la calidad de las viviendas contratadas, o en obras de habilitación, por ejemplo. La decisión sobre el uso del fondo es de libre discreción de los Servius. De acuerdo a la DPH, los Servius frecuentemente "acumulan" estos fondos para alcanzar a sumas suficientes para compras de mayor envergadura (paños grandes).

Durante el período 1996 a 1999, se ha aportado un total de 1.482.226 UF en terrenos al programa. Desde este "fondo" recuperado, se ha comprado un total de 893.734 UF, generado un saldo de fondos disponibles de 588.492 UF para la compra de terrenos u otras inversiones complementarias.

4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

El sistema de construcción del programa de viviendas básicas es eficiente desde el punto de vista de la obtención del producto al "costo mínimo". La participación del sector privado (empresas constructoras) es fundamental para el éxito del programa. Por ello los SERVIU han generado niveles de coordinación y contacto para generar incentivos y correcciones al sistema que promuevan el interés privado por participar en las licitaciones. Los SERVIU disponen de sistemas eficientes de control e inspección técnica de sus obras, lo cual ha influido positivamente para obtener niveles de calidad aceptables en las construcciones. El programa es eficiente en cuanto al manejo técnico de los diseños de las viviendas, los loteos y sus características constructivas, al realizar permanentes y periódicas adaptaciones y mejoras que se incorporan a las bases de licitación.

El sistema de postulación, selección y asignación del programa de viviendas básicas es eficiente en cuanto tiende a dar oportunidad de acceso a una solución habitacional a las personas de escasos recursos. Sin embargo, se estima que los mecanismos de difusión e información son insuficientes, para que el programa llegue a todos los potenciales beneficiarios (primer y segundo quintil), fundamentalmente a los grupos ubicados en el segmento de menores ingresos; el programa debería procurar a través de acciones en conjunto con los Municipios, integrar a los sectores menos habilitados para que logren ser postulantes hábiles. Por otro lado se ha observado que el sistema de administración del Componente 2, puede mejorar su eficiencia en la medida que incorpore un sistema computacional y/o elementos técnicos necesarios, para ser más eficiente, especialmente en la etapa de postulaciones.

La producción del Componente 3 tiene especial relevancia para el cumplimiento de los objetivos del programa. El panel no ha dispuesto de información suficiente que permita analizar el programa de Adquisición de Terrenos y las inversiones en Macroinfraestructura sanitaria que ejecutan los SERVIU. Los aportes reembolsables que se generan a partir de las obras de Macroinfraestructura necesaria, a pesar de estar regidos por Ley, no están siendo recuperados en forma sistemática. Si bien se hacen esfuerzos locales. Se concluye en la necesidad de generar un sistema que garantice dicha recuperación para los SERVIU.

Siendo esta una materia de difícil manejo por las implicancias propias del mercado del suelo, se observa el intento por reflejar conceptos de planificación territorial en la adquisición de terrenos. Sin embargo, las gestiones están influenciadas por la disponibilidad del suelo, su precio de mercado, las oportunidades de compra, la disponibilidad oportuna de los recursos y otras situaciones propias del manejo especulativo del suelo.

Durante el período, se observa un aumento en el costo promedio contratado por el Programa, desde un valor de 258,93 UF promedio en 1996, hasta un 311,62 UF en 1999; el costo promedio del período es 286,95 UF. El aumento en el costo del programa está asociado principalmente a las alzas en los precios de terrenos durante el período y al alza en los costos de construcción. El valor de vivienda contratada en UF aumentó en sólo un 11,23 %, mientras el valor promedio del terreno en UF aumentó en un 69 %.

Respecto a las estrategias de recuperación de costos, se constata una deficiencia en el sistema de recuperación de créditos, reflejada en una alta morosidad, implicando un cierto nivel de subsidio oculto al programa. Adicionalmente, se destaca la gestión de los SERVIU en generar fondos para la inversión en terrenos, al aportar terrenos SERVIU a los proyectos de vivienda.

Los aspectos técnicos relacionados a la producción de la vivienda básica, desde su diseño hasta que se encuentra disponible para uso, están adecuadamente controlados y son sujeto de revisiones regulares para su eventual mejoría. La disponibilidad de recursos técnicos adecuados debe permitir mejorar la eficiencia interna en el manejo de información, acortando los tiempos de procesamiento y de asignación de las viviendas.

El sistema existente y los criterios aplicados en la participación del Estado en el mercado del suelo son un factor de la mayor relevancia para el logro de los objetivos, por cuanto la localización determina costos sociales relacionados tanto a aspectos técnicos y de costo de construcción como a las posibilidades reales de proveer condiciones de habitabilidad que permitan la vida familiar y ciudadana.

4.3 Recomendaciones sobre la Eficiencia del Programa

- Estudiar el tema de las deudas hipotecarias, revisando la función financiera de los Serviú's. Se debería estudiar la posibilidad de traspasar esta cartera hipotecaria al sector privado, como una estrategia de liberar recursos del Estado; teniendo en consideración como asegurar la rentabilidad de esta función financiera para el sector privado. Y por otro lado, resolver el financiamiento estatal para los sectores no sujetos a crédito. Esto es coherente con el diseño del programa y su definición de grupo objetivo, "sectores de escasos recursos" focalizando en el segmento de menores ingresos. Se debe desarrollar una estrategia para asumir la porción de la cartera hipotecaria que corresponde a sectores sociales sin capacidad de pago del crédito, y por ende, con difícil recuperación del crédito hipotecario.
- Desarrollar una metodología de registro y seguimiento de los costos reales del Programa de Vivienda Básica (valor de terrenos diferenciado por oferente, SERVIU, municipio, otros), aporte de proyectos de macroinfraestructura sanitaria, aporte de inversiones adicionales de habilitación de los terrenos, aporte adicionales en relación a equipamiento comunitario, sistema de acceso, costos administrativos y de personal.
- El panel considera necesario evaluar los programas de Adquisición de Terrenos y de Macroinfraestructura Sanitaria, por separado, estos programas tienen una asignación presupuestaria distinta, y su relación con los programas habitacionales del Minvu, es una parte de su acción, por lo que no ha sido función de esta evaluación profundizar sobre el conjunto de los programas.

5. NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

5.1.1 Contribución del Programa al Logro del Fin y Tipo de Evaluación para medir el Nivel de Logro

El Fin definido en la Matriz de Marco Lógico señala "Mejorar la calidad de Vida de las Familias de escasos recursos a través de la Acción en Vivienda". El programa, en los términos y condiciones en que se encuentra implementado a la fecha, apunta al Fin, en cuanto se llega a una proporción de la demanda insatisfecha por vivienda, entre las familias de escasos recursos. Para aquellas familias que efectivamente acceden a una vivienda básica, entendida ésta como una construcción con un programa arquitectónico completo y ejecutada con materiales sólidos, se logra mejorar significativamente un aspecto importante de lo que se entiende como "calidad de vida" para el grupo familiar: la vivienda propia.

No resulta igualmente claro el logro del Fin en las actuales condiciones, al analizar los conceptos relacionados al entorno de las viviendas, lo que debe ser considerado como importantes elementos de la calidad de vida que otorgan las viviendas propiamente tales a las familias beneficiarias. En este sentido, el logro del Fin se encuentra afectado, en cuanto el Programa muchas veces no aporta necesariamente condiciones de localización respecto de la trama urbana existente en el centro poblado que los acoge (pueblo, ciudad, comuna, etc.), que permitan a los usuarios de los nuevos conjuntos habitacionales el acceso al conjunto de servicios urbanos que completan lo que se entiende y define como "calidad de vida".

Considerando todo lo anterior, se hace necesario incorporar elementos a los procesos de evaluación de este programa, que incorporen las variables que inciden en la "calidad de vida" que exceden a la vivienda propiamente tal, de forma tal que sea posible detectar aspectos específicos en que se requiere corregir los programas ejecutados y a su vez, el conjunto de aspectos relevantes para los beneficiarios que deben ser considerados al momento de la toma de decisión de adquirir terrenos a un determinado precio y de localizar determinado número de beneficiarios.

5.1.2 Cambios Producidos en Grupos no Identificados Inicialmente

El PVB tiene efectos diferentes según sea la magnitud de la intervención (número de viviendas construidas) y localizaciones geográficas específicas. En general, es posible diferenciar tres escenarios distintos asociados a los efectos del Programa en la población no identificada por el Programa:

(a) construcción de conjuntos habitacionales conformados por un número reducido de viviendas (máximo 200 unidades), en localidades pequeñas y medianas, en terrenos ubicados dentro de los límites urbanos: En este escenario las externalidades generadas son principalmente positivas. En caso de existir en el lugar déficit de equipamiento, la llegada de nuevas viviendas posibilita en muchos casos alcanzar umbrales mínimos (masa crítica) para captar financiamiento que contribuya a reducir los déficit existentes, particularmente en salud, educación y sedes sociales. Adicionalmente, en localidades pequeñas los proyectos de vivienda de esta escala generan un impacto positivo en el empleo local. La construcción de conjuntos habitacionales de tamaño pequeño o moderado tiene también implicancias positivas en cuanto a la movilización de recursos locales, por cuanto el tipo de problemas que emerge aparece como abordable por el nivel municipal.

(b) Construcción de conjuntos habitacionales en terrenos emplazados fuera de los límites urbanos: Independiente del tamaño de la intervención, la construcción de conjuntos habitacionales fuera de los límites urbanos, genera normalmente externalidades negativas para los sectores que se dedican a la agricultura.

(c) Construcción de conjuntos habitacionales conformados por un número alto de viviendas (más de 200 unidades): Este escenario ocurre principalmente en las grandes ciudades, particularmente en Santiago donde la construcción simultánea de 1.000 y más viviendas es un hecho recurrente. Los efectos de este tipo de intervención sobre la población residente se traduce en un incremento a veces irreversible de los déficit existentes en equipamiento y servicios, en la pérdida de empleos debido a la mayor oferta de mano de obra en una concentración de la pobreza dura y los problemas sociales asociados, producto de los desbordes asociados a la llegada masiva de población (un conjunto de 1500 viviendas representa la llegada de 6.000 personas en un período muy corto de tiempo).

5.1.3 Efecto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros

En la medida que la dimensión de la Planificación Urbana ha estado ausente o parcialmente considerada en las decisiones de localización de las Viviendas Básicas, se ha generado diversos efectos no planeados del Programa de Vivienda Básica SERVIU. Cabe destacar las siguientes externalidades negativas, válidas principalmente para el caso de las grandes ciudades, particularmente Santiago:

- La lógica de localización periférica de proyectos (por escasez de recursos y precios de suelo restrictivos) y el sistema de selección de beneficiarios que aglomera a los sectores de escasos recursos de distintas partes de la ciudad, contribuye a la segregación residencial en lugares específicos de extrema homogeneidad social, generando una concentración espacial de la pobreza, que no es atribuible únicamente a los programas de vivienda implementados por el Estado, pero la política habitacional, y en particular la de la vivienda básica, ha acentuado este fenómeno. (Fundación Nacional Superación de la Pobreza 1999).
- Estímulo al crecimiento en extensión de las ciudades: Desde el punto de vista urbano, el emplazamiento predominante de los conjuntos de vivienda básica en la periferia de las ciudades constituye un estímulo al crecimiento en extensión de las ciudades y, en consecuencia, a las disfuncionalidades y deseconomías urbanas de toda índole, que en el ámbito económico, social y ambiental redundan en ciudades más ineficientes.
- Alejamiento de los lugares de trabajo: En muchos casos se produce un alejamiento de los lugares de trabajo, situación que no sólo implica mayores costos de transporte y mayores tiempos de viajes para los beneficiarios, sino que tienen un efecto negativo en el conjunto del sistema urbano, particularmente en términos de mayor congestión, contaminación y eficiencia.
- Las concentraciones excesivas de población en áreas ambientalmente frágiles (áreas de riesgos naturales) o ambientalmente saturadas: Generan impactos negativos en el conjunto del sistema urbano. Esta situación adquiere mayor relevancia en ciudades como Santiago y ciudades costeras en general, donde el recurso suelo habitable es crecientemente escaso y sus valores de adquisición restrictivos, de tal forma que los terrenos adquiridos para vivienda social se insertan en áreas inundables, zonas de relleno de mal comportamiento sísmico o zonas de pendiente propensas a derrumbes, entre otras situaciones posibles.

5.2 Conclusiones sobre el nivel de logro del fin del Programa

El programa apunta al Fin, en los términos y condiciones en que se encuentra implementada a la fecha, en cuanto se llega a una proporción de la demanda insatisfecha por vivienda, entre las familias de escasos recursos. Para aquellas familias que acceden a una vivienda básica, se logra mejorar la calidad de vida de éstas, en su aspecto habitacional.

Sin embargo, no resulta igualmente claro el logro del Fin, al analizar los conceptos relacionados al entorno de las viviendas, lo que dice relación a importantes dimensiones adicionales de la calidad de vida de las familias beneficiadas. Esto último ocurre cuando la estrategia de localización de los conjuntos respecto a la trama urbana existente (nuevo barrio, barrio existente, pueblo, ciudad) en el centro poblado que los acoge, no procura generar condiciones que facilitan la integración física, social, económica y política de las familias beneficiadas.

Las externalidades negativas que producen la aplicación del Programa son válidas principalmente para el caso de las grandes ciudades (particularmente en Santiago). En forma resumida, las externalidades negativas tratan de: un reforzamiento de la concentración de la pobreza; estímulos a la segregación social; carencia en equipamientos y servicios básicos;

alejamiento de los lugares de trabajo; costos relacionados para equipar los barrios; y estímulos al crecimiento en extensión de las ciudades y al deterioro ambiental.

En suma, la aplicación del Programa apunta al logro del Fin en cuanto beneficia a familias de escasos recursos con una vivienda, mejorando la calidad de vida material. Sin embargo, "la vivienda" es un satisfactor a través de lo cual se puede incidir positivamente o negativamente sobre las dimensiones de calidad de vida (acceso al trabajo; educación; salud). En este último sentido, estimamos que el Programa medianamente apunta al Fin propuesto.

5.3 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

- Incorporar en la planificación un concepto integral de calidad de vida, en que se considere no solo el aspecto del satisfactor vivienda, sino las otras necesidades de servicios de la población, previniendo problemas sociales asociados a la localización, que genera un costo social alto y los posteriores gastos e inversiones de otros sectores del Estado y de organismos del sector privado.

6. CONTINUIDAD DE LA JUSTIFICACIÓN

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Continuidad de la Justificación del Programa

6.1.1 Validez de la Justificación Original y Pertinencia de los Objetivos del Programa

El Programa de Vivienda Básica SERVIU se fundamenta en los objetivos de la Política Habitacional de disminuir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida. Desde esta perspectiva, la justificación inicial sigue siendo válida.

Los objetivos generales del Programa siguen siendo pertinentes, sin embargo su ejecución debe recoger de mejor forma los cambios del entorno. Se debe garantizar un espacio importante al tema de la calidad, concepto que incluye el desafío de construir conjuntos habitacionales en localizaciones más adecuadas, asociados a programas de diseño urbano que garanticen una mejor inserción en el barrio, la ciudad y el territorio.

Por otra parte, se estima importante advertir que una condición fundamental para una correcta evaluación del Programa desde el punto de vista de sus objetivos, es precisar en forma más rigurosa la población objetivo, garantizando mecanismos para el acceso de los sectores ubicados en el rango de Ficha CAS ≤ 475 ; que podrían estar afectados en el acceso, por requisitos del programa como el ahorro mínimo o tener la condición de "ser sujeto de crédito" a través de la acreditación de ingresos permanentes y/o la capacidad de endeudamiento.

6.1.2 Reformulaciones Realizadas del Programa

Durante el período se han realizado diversas modificaciones a apuntan fundamentalmente al diseño del programa, se destacan algunas como:

Las modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción que dan cuenta de los avances en materia de calidad de las viviendas y de los conjuntos habitacionales son: Modificación al Artículo 2.2.5 de la Ordenanza General sobre cesiones de terreno para áreas verdes, equipamiento y circulaciones. Modificación al Artículo 3.2.6, 3.2.7 y 3.2.8 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, referido a la Pavimentación,

introduciendo el concepto de pavimentación obligatoria. Modificación al Artículo 4.1.10 sobre aislación térmica.

Respecto de la Ley de Calidad de la Construcción (Ley N°19.472 de 1996): Involucró la modificación de 18 artículos del D.F.L. N°458 de 1975 (Ley General de Urbanismo y Construcciones). El objetivo primordial es que cada agente que interviene en la construcción debe hacerse responsable de sus acciones. El responsable ante el comprador será el propietario primer vendedor.

SISTEMA DE INSCRIPCIÓN, POSTULACIÓN Y ASIGNACIÓN DE VIVIENDAS

Año 1996: Modificación D.S.N°65. Se perfecciona el sistema de inscripción, postulación y asignación de las viviendas, mejorando sustancialmente aspectos del Programa relacionados con su difusión, transparencia y posibilidades de elegir por parte de los beneficiarios. Importante también, aunque poco evaluado, las modificaciones asociadas a las Municipalidades que aportan terreno, permitiendo que el 100% de las viviendas asignadas beneficien a familias residentes en las respectivas comunas.

Año 1998: Modificación D.S. N°60. Se fomenta la acción en el Programa de Cooperativas de Ahorro y Crédito, al permitir la inscripción en el Registro de Postulantes, de beneficiarios que acrediten ser titulares de una Cuenta de Ahorro y Crédito en dichas entidades financieras.

Año 1999: Modificación D.S. N°14. Se racionaliza sistema de asignación de viviendas disponibles, se amplía concepto de grupo familiar, se modifica sistema de puntaje por concepto de antigüedad, establece sanciones por no concurrir a la elección de la vivienda, establece sanciones en caso de desistencia de la compra de vivienda luego de ser extendida la escritura de compraventa.

PAGO Y ENAJENACIÓN DE VIVIENDAS

Año 1996: Modificación D.S. N°65. Determina modalidad de pago de las viviendas por parte de los beneficiarios y modalidades de operación en caso que el saldo de precio de las viviendas se financie con créditos o mutuos hipotecarios otorgados por entidades privadas.

Año 1996: Modificación D.S. N°68. Establece nuevas exigencias y condiciones para las autorizaciones de venta de las viviendas antes del plazo de prohibición de enajenación.

Año 1999: Modificación D.S. N°203. Precisa que la prohibición de enajenación será a contar de la fecha de asignación de la vivienda y el plazo requerido no podrá ser inferior a 1 año.

Año 1999: Modificación D.S. N° 14. Reemplaza concepto de "costo de construcción" por el de "valor de transferencia de la vivienda" en la respectiva localidad.

Año 1999: Modificación D.S. N°210. Afecta a proyectos de inversión con identificación propia en la Ley de Presupuestos, en consecuencia no es de aplicación general. Posibilita incrementar el monto del subsidio hasta UF 240 (y no superior al 75% del precio de la vivienda), para los casos de aplicación del Título VII a familias ocupantes de terrenos SERVIU ubicados en zonas de renovación urbana.

Teóricamente los cambios parecen adecuados, sin embargo no se entregó información pertinente para evaluar los efectos de las modificaciones. Por otra parte, es necesario reconocer que los efectos de los cambios realizados sólo podrán observarse en el mediano plazo, condición que dificulta su evaluación.

6.2 Conclusiones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

La validez de la justificación original del Programa sigue vigente en cuanto a constituir una respuesta del Estado al problema del déficit habitacional. Sin embargo la Continuidad de la Justificación del Programa debe reconocer las diversidades regionales, para lo cual se requiere una participación mucho más activa de los agentes regionales y locales, en todos los ámbitos del Programa, desde el diagnóstico hasta la ejecución y evaluación. Por otro lado se debe tener en cuenta el grupo objetivo, buscando respuestas diversificadas para los grupos sociales de mayor vulnerabilidad.

Se debe considerar, con mayor fuerza las variables localización, diseño urbano, diversidad socioeconómica, programa arquitectónico en función de las características demográficas de las familias y también una coordinación más nítida con políticas y programas gubernamentales que inciden en la calidad de vida de las familias beneficiadas.

6.3 Recomendaciones sobre la Continuidad de la Justificación del Programa

- Incorporar la dimensión de desarrollo urbano en la justificación que apunte a mejorar la calidad de vida de la población, incorporando una perspectiva intersectorial en la atención de las necesidades integrales de los beneficiarios; que amplíe los criterios de localización y de costos de vivienda, incorporando los costos ocultos generados en la construcción de nuevas urbanizaciones de vivienda social.
- Diversificar las soluciones habitacionales de acuerdo a los distintos niveles de ingreso y características socio – demográficas; tanto en lo constructivo, como en la posibilidad de acceso para los sectores de más bajos ingresos cuyos puntajes CAS corresponde al sector de mayor marginalidad habitacional e ingresos. Estudiar las propuestas realizadas por el MINVU, acerca de la movilidad habitacional, que genere un mercado secundario de vivienda, que pueda ser administrado por los SERVIU's para asignaciones a los sectores no sujeto de crédito.

7. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

El programa se sustenta en una estructura nacional a través de los SERVIU para la producción de los tres Componentes. La composición de los costos de cada uno de ellos es fundamental para lo sostenibilidad del programa, especial preocupación se da para el componente terreno y su creciente alza.

La sostenibilidad del programa es la disponibilidad de terrenos adecuados para la construcción de “conjuntos habitacionales que permiten desarrollar la vida familiar, comunitaria y ciudadana”, y por otro lado, con un costo accesible a las exigencias de la vivienda social.

Se considera, como otro factor determinante, los recursos humanos y tecnológicos a nivel regional. En la medida que se asignan mayores funciones, son aparentemente insuficientes, planteándose niveles críticos para responder a nuevas exigencias como la planificación regional, coordinación intersectorial y con otros actores y muy fundamental los temas de difusión e información que garantice el acceso al programa y el ejercicio de elección de los usuarios.

El otro aspecto importante es el sistema de co-financiamiento, como la piedra angular de la Política Habitacional en Chile, sin embargo esta última requiere una revisión en relación a las posibilidades que tienen los sectores más pobres de acceder a una vivienda.

El Estado debe asumir la responsabilidad de atender a los sectores de escasos recursos y sus necesidades habitacionales. Dentro de este grupo, existen sectores que no pueden solventar el costo de un crédito para la adquisición de una vivienda social y que tampoco son sujeto de crédito. Por lo tanto, el programa depende de los recursos asignados para la satisfacción de esta necesidad. Opinamos que no es sostenible mantener los mismos criterios de co-financiamiento para un sector que definitivamente no tiene capacidad de pago y que no es sujeto de crédito.

7.1.2 Replicabilidad del Programa

Por tener el Programa de Vivienda Básica SERVIU una cobertura nacional y un período de aplicación superior a 15 años, no es replicable.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad del programa se vincula principalmente con el acceso a terrenos adecuados ofrecidos tanto por el SERVIU como por el sector privado, a un costo viable para la vivienda social.

El componente "terrenos Habilitados", es fundamental para la implementación del programa aportando un alto porcentaje de los terrenos de las licitaciones en ejecución

Se considera un avance la elaboración del "Manual de gestión de suelo" cuyo objetivo es reunir y aunar los procedimientos, políticas y criterios existentes el MINVU en cuanto a la gestión recurso suelo por parte de los SERVIUS, entregando mecanismos para un resultado de mayor eficiencia.

El segundo aspecto central, se refiere al recurso humano suficiente y capacitado, para ejecutar las diversas funciones a nivel regional.

Por ultimo, se considera que el programa debe estudiar formas de garantizar el acceso de los sectores de menores recursos, sí bien el programa es co-financiado por los beneficiarios, esto debe ser revisado para que efectivamente llegue al segmento de mayor vulnerabilidad.

7.3 Recomendaciones la Sostenibilidad del Programa

- El acceso a terrenos adecuados ofrecidos tanto por el SERVIU, como por el sector privado es un aspecto fundamental, para la sostenibilidad del programa. La adquisición por parte del Serviu o como aporte de los Municipios para la construcción de viviendas sociales, debería ser uno de los ejes de gestión por parte del Ministerio- División de Proyectos Urbanos. En este marco se recomienda estudiar los mecanismos que permiten la incorporación más cabalmente de la planificación en torno la vivienda social en los distintos instrumentos de planificación territorial. Para el sector privado se debería estimular los proyectos, en que aportan terrenos en zonas consolidadas e introducir variables de planificación urbana e integración social en las licitaciones que se realizan, incluyendo estos conceptos, en los planes maestros de licitaciones, como factores de mayor ponderación en las adjudicaciones.

- Implementación de Sistema de Monitoreo (permitirá una evaluación periódica de la marcha del programa en función de los objetivos y metas trazadas).
- Preocupación por incorporar la variable satisfacción del beneficiario como indicador de éxito del Programa.
- Incorporación a las Licitaciones, como factor de puntaje para adjudicar las propuestas, de variables asociadas al diseño urbano (vialidad, espacios públicos, equipamiento, subdivisión predial) y a la calidad de la vivienda (habitabilidad y superficie, estructura, expresión arquitectónica, recintos y terminaciones). Estas innovaciones fueron detectadas en la Región Metropolitana de Santiago y la V región. Siendo valorada por la Cámara de la construcción como un signo de transparencia en el sistema de licitación.

8.2 Conclusiones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

Se reconoce el esfuerzo del MINVU y del equipo de la DPH por sistematizar la experiencia de 15 años de ejecución. De acuerdo a lo expresado por la institución como proceso de aprendizaje se rescata varios aspectos que indudablemente significarán un aporte para el logro del Propósito del programa.

Algunos de estos aprendizajes se han incorporado al diseño a través de modificaciones en el D.S. N 62, siendo de gran significación la implementación de un sistema único de inscripción y la posibilidad de postulación, acercándose así a una nueva concepción que cambia el concepto de BENEFICIARIO a USUARIO, posibilitando la elección de localización de la solución habitacional. Esta modificación incorpora algunos de los cambios del entorno social y político del país. Sin embargo nos parece que aun falta implementar algunos de los aprendizajes expresados, que no se encuentran reflejados en los resultados del programa. Esto dice relación fundamentalmente con cambios en el diseño que se expresen en la ejecución y gestión del programa.

Especial atención merece los puntos que se refieren a elevar los estándares de calidad, incorporar la participación de los postulantes en la elección de la solución habitacional, incorporar el concepto de desarrollo urbano para la opción del emplazamiento y la coordinación con otros servicios y por último introducir modificaciones al sistema de asignación de puntaje que permitan acceder a sectores de menores ingresos.

8.3 Recomendaciones sobre la Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

- A nivel de gestión, incorporar el Sistema de Monitoreo en todo el proceso, desde el diseño de los proyectos constructivos, hasta la entrega y satisfacción de los usuarios. Esto permitirá ir haciendo modificaciones al programa de acuerdo a las características de cada región, descentralizando el programa en lo relativo al diseño constructivo, sistema de acceso al programa, (mecanismos de convenio con los Municipios, difusión, asignación de puntaje adicional según características de la zona, etc), además la posibilidad de adquisición de terrenos.
- Incorporar la dimensión de planificación urbana para los conjuntos que se construyen fuera de áreas consolidadas, coordinándose con los servicios que se requiere para una vida de calidad.
- Generar con el sector privado una relación de colaboración garantizando su participación en el programa, así como el compromiso de ir desarrollando y aplicando nuevas tecnologías a la construcción.

III PRIORIZACION DE LAS RECOMENDACIONES

A. Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

Diseño

1. Incorporar al diseño del Programa un enfoque multisectorial que promueve la coordinación y planificación en conjunto entre los SERVIU, los Gore, las Secretarías Ministeriales a nivel regional, las municipalidades, además de organismos privados, para las inversiones directas y complementarias del programa. (MINVU-SEREMI-Gobierno Regionales-Municipalidades)
2. Desarrollar una metodología institucionalizada de dimensionamiento del déficit habitacional para el grupo objetivo del programa, concordado y difundido en todos los niveles del programa, definiendo metas de cumplimiento del programa en torno a ésta. (MINVU - DPH).
3. Diseñar una estrategia de medición de los logros del Programa Vivienda Básica, que lo desagregue de otros programas habitacionales, en sus distintas dimensiones cuantitativas y cualitativas (vivienda, conjunto habitacional, sistema de acceso, entorno, suelo, infraestructura sanitaria, equipamiento comunitario, obras complementarias de habilitación). (MINVU-DPH).
4. Fomentar el uso de los Convenios de Programación (empleando este tipo estrategia además como herramienta de coordinación con los municipios), y otros mecanismos de coordinación y articulación con otros actores. Uso de incentivos (económicos y programáticos) desde el nivel central en este sentido (metas ministeriales, por ejemplo). (SERVIU-Ministerios sectoriales).

Gestión

5. Estudiar el proceso de planificación y programación del Programa, en sus niveles centrales y regionales, incluyendo el tema del arrastre anual. Estudiar factibilidad de alargar el proceso de planificación y programación a períodos mayores de un año —bianual o trianual—. Por ejemplo, realizar los estudios de prefactibilidad y los diagnósticos durante un año para el próximo año presupuestario, así se podía planificar y especificar los proyectos a construir con mayor anticipación, articulación y coherencia con los diagnósticos regionales. (MINVU-SERVIU/MINHAC).
6. Profundizar la función del MINVU en la gestión de suelo, a objeto de asegurar un stock de terrenos que viabilice el Programa en el mediano plazo y de procurar localizaciones más adecuadas y más coherentes con la Política de Desarrollo Urbano y los instrumentos de planificación. (MINVU-DPU-SERVIU).
7. Revisar el Sistema de Monitoreo en implementación, e incorporar indicadores que efectivamente aseguren su capacidad para dimensionar periódica y oportunamente la eficiencia y eficacia del Programa, mejorando la representatividad de los indicadores actuales e incorporando nuevos indicadores. Incorporar el Sistema de Monitoreo en todo el proceso, desde el diseño de los proyectos constructivo, hasta la entrega y satisfacción de los usuarios. Esto permitirá ir haciendo modificaciones al programa de acuerdo a las características de cada región, descentralizando el programa en lo relativo al diseño constructivo, sistema de acceso al programa, (mecanismos de convenio con los Municipios, difusión, asignación de puntaje adicional según características de la zona, etc). (MINVU-SERVIU).
8. Definir una política de gestión financiera con relación a los aportes reembolsables, por concepto de obras de macroinfraestructura sanitaria, que recoja las distintas experiencias de los SERVIU. Este es un aspecto que no se encuentra definido con criterio único de eficiencia. (MINVU-Subsecretaría/SERVIU-DPH).

presupuestaria distinta, y su relación con los programas habitacionales del Minvu, es una parte de su acción, por lo que no ha sido función de esta evaluación profundizar sobre el conjunto de los programas. (MINVU-DPU/Subsecretaria/ DIPRES)

VBF/ LWMcT/ PLN/ RNT

IV. Referencias

1. Bibliografía

Almarza, Sergio, 2000. "Evaluación de los recursos en la política habitacional." Documento de trabajo de *Consulta sobre la política habitacional en Chile*, Oficina de desarrollo urbano para Sur América, Rudo, USAID. Santiago, enero.

Astaburuaga, José, 2000. "Demanda y oferta de la vivienda social y de bajo costo." Documento de trabajo de *Consulta sobre la política habitacional en Chile*, Oficina de desarrollo urbano para Sur América, Rudo, USAID. Santiago, enero.

Cortínez, José Manuel; Camilo Arriagada y Verónica Botteselle 1995. "Focalización en la vivienda social. Vivienda Básica y Progresiva en la Región Metropolitana" División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Habitacional.

Crespo Guillermo; Patricio Gross; Manuel Hernández; Cristián Trucco y Ana Sugranyes, 2000. "Resumen ejecutivo". *Consulta sobre la política habitacional en Chile*, Oficina de desarrollo urbano para Sur América, Rudo, USAID. Santiago, enero.

Díaz Mujica, Fernando, 1997. "Mitos y Hechos del Programa de Vivienda Básica en Santiago de Chile: una mirada desde los beneficiarios ". Estudio de Caso No. 12, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial Santiago, octubre.

Del Fierro Figueroa, Jorge, 2000. " Revisión Crítica e Implementación de Innovaciones en los Conjuntos de Vivienda Básica Modalidad SERVIU". Director SERVIU Metropolitano, mayo.

Fundación Nacional para la superación de la pobreza, 1999. "Propuestas para la Futura Política Social". Santiago, julio.

Mideplan 1999. "Situación de los hogares y familias en Chile." Resultados Encuesta CASEN 1998, documento No. 7, División Social. Santiago, agosto.

Mideplan 1999. "Situación habitacional en Chile 1990-1998." Resultados Encuesta CASEN 1998, documento No. 6, División Social. Santiago, agosto.

Mideplan 1998. "Impacto de la política habitacional en los años noventa." División Social. MINVU-DITEC y DITUC S.A. 1999 "Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de Vivienda Básica". Estudios MINVU-DITEC.

Nieto, María de Luz 2000. "Recuento y diagnóstico de 15 años de la política habitacional." Documento de trabajo de *Consulta sobre la política habitacional en Chile*, Oficina de desarrollo urbano para Sur América, Rudo, USAID. Santiago, enero.

Sabatini, Francisco 2000. Intervención en Seminario-taller Internacional "El desafío de la integración social: nuevas políticas sociales de vivienda y suelo urbano". Organizado por Presidencia de la Cámara de Diputados de Chile; Instituto de Posgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño de la Pontificia Universidad Católica de Chile; y Lincoln Institute of Land Policy. Palacio Ariztía, Santiago, 9 –10 marzo.

2. Entrevistas realizadas por el equipo

- Directora de División Política Habitacional: Sra. María Cristina Espinosa
- Director SERVIU VII Región: Sr. Jorge Del Fierro
- Director SERVIU V Región: Sr. Alberto Ramirez, participaron además los jefes de los departamentos y el SEREMI Sr. Daniel Sepúlveda.
- SERVIU Metropolitano. Sr. Luis Escot, Sr. Fernando Díaz y Sr. Carlos Malboa.
- Cámara Chilena de la Construcción: Presidente de la Comisión de Vivienda Pública y miembros de la comisión.
- Empresario de la Construcción: Bernardo Yadlin Y. (Constructora MAGAL y BioBio).
- Especialista : María de la Luz Nieto, Ana Subranyes.
- Ministerio de Hacienda: Sectorialistas de Vivienda; Claudio Martínez, Patricia Salas.
- Ministerio de la Vivienda: División de Finanzas Sra. María Elvira Sepulveda

GLOSARIO DE TERMINOS

- **Viviendas Básicas:** vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver problemas de marginalidad habitacional, cuyo valor máximo de tasación es de 400 UF, definida en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, como vivienda social.
- **Viviendas Ofrecidas:** Viviendas Básicas disponibles a través de los sistemas de postulación de los SERVIU.
- **Viviendas Terminadas:** Viviendas Básicas que han sido construidas por los SERVIU y están en condiciones de habitarse.
- **Viviendas Programadas:** Viviendas Básicas proyectadas e incluidas en los programas de financiamiento del Programa.
- **Viviendas Asignadas:** Viviendas Básicas cuyo destinatario final ha sido determinado a través del sistema de postulación y selección de los SERVIU.
- **Postulantes Hábiles:** Personas que se han inscrito mediante el sistema existente en los SERVIU, que han expresado su deseo de obtener un particular tipo de vivienda de localización específica en uno de los llamados regionales, y que cumplen con los requisitos mínimos necesarios para ser considerados en futuras asignaciones de Viviendas Básicas.
- **Postulantes No Hábiles:** Personas que se han inscrito mediante el sistema existente en los SERVIU, que han expresado su deseo de obtener un particular tipo de vivienda de localización específica en uno de los llamados regionales, que no cumplen con los requisitos mínimos necesarios para ser considerados en futuras asignaciones de Viviendas Básicas.
- **Postulaciones :** Personas que se han inscrito a través de los sistemas existentes en los SERVIU y que manifiestan interés por una Vivienda Básica en una determinada localización de acuerdo con la oferta disponible en uno o más de los llamados públicos regionales.
- **Inscritos :** Personas que manifiestan su interés por participar en el sistema mediante su incorporación a los listados oficiales de los SERVIU.
- **Déficit Cuantitativo:** Carencia de soluciones ofrecidas en término de la *cantidad* de unidades disponibles.
- **Déficit Cualitativo:** Carencia de soluciones ofrecidas en término de la *calidad* (de materialidad y/o de saneamiento) de las unidades disponibles.
- **Habilitación de Terrenos:** Incorporación al suelo de los diversos elementos de infraestructura que le permiten obtener la aptitud técnica de ser utilizados para construcciones habitacionales.
- **Macroinfraestructura Sanitaria:** Obras mayores de construcción de redes de agua potable, alcantarillados y evacuación de aguas lluvia, que permiten la habilitación de terrenos al conectarlos a las redes existentes.
- **Plan Maestro:** Herramienta de planificación territorial que permite ordenar y coordinar las variables principales que inciden en las distintas formas de ocupar el suelo urbano o por urbanizar.
- **Inscripción/Postulación/Selección/Asignación y Venta:** Secuencia lógica del proceso que realizan los SERVIU destinado a facilitar el acceso de los potenciales beneficiarios a la satisfacción de la demanda habitacional de los sectores de escasos recursos.
- **Antigüedad :** Tiempo de permanencia de los inscritos en los listados oficiales del sistema SERVIU antes de ser seleccionados para la asignación de una Vivienda Básica.
- **Oferentes :** Empresas Constructoras inscritas en los registros del SERVIU, habilitadas para participar en Licitaciones para la construcción de conjuntos habitacionales de Viviendas Básicas.

- **Llamado a licitación:** Invitación oficial a empresas oferentes a participar de una Licitación Pública del SERVIU.
- **Llamado a postulación:** Invitación oficial a postular para ser beneficiado de una vivienda básica de localización específica.
- **Demanda Potencial:** Familias de escasos recursos, carentes de una solución de vivienda mínima, que por diversos motivos no se encuentran oficialmente registrados por el sistema de inscripción existente en los SERVIU.
- **Demanda Latente o "pasiva":** Familias de escasos recursos que se encuentran inscritos en los registros del sistema existente en los SERVIU.
- **Demanda Articulada:** Familias de escasos recursos, que estando inscritos y considerados Postulantes Hábiles, manifiestan su preferencia por una determinada localización de su Vivienda Básica.
- **Población Objetivo:** Aquello segmento de la población nacional, que ha sido definido como beneficiario potencial de un programa social.
- **Sistema V.B.P. (Sistema Vivienda Básica Progresiva):** Base de datos oficial de los SERVIU que registra el proceso de inscripción, postulación y asignación de viviendas para los programas de Vivienda Básica y de Vivienda Progresiva.

ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

Enunciado del objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>FIN: Mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos a través de la acción en vivienda.</p> <p>PROPOSITO: Familias de escasos recursos habitando una vivienda de tipo social emplazada en conjuntos habitacionales que les permiten desarrollar su vida familiar, comunitaria y ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rangos de puntaje CAS de familias beneficiadas. • No. de familias beneficiadas por año y región. 	<p>Base de Datos Sistema V.B.P.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existen familias con necesidad habitacional y diferentes posibilidades de ahorro y capacidad de pago. • Existencia de un mercado habitacional diversificado. • Los componentes que integran el déficit habitacional se mantienen dentro de los rangos esperados.

Enunciado del objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>COMPONENTES:</p> <p>1. Oferta de viviendas sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura para el equipamiento comunitario.</p> <p>2. Sistema que posibilite el acceso efectivo a la vivienda a las familias de escasos recursos.</p> <p>3. Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de viviendas sociales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> No. de viviendas terminadas versus no. de viviendas programadas. No. de viviendas terminadas (por año y región), superficie y valor promedio y su comparación con años anteriores. No. de postulantes en relación al no. de beneficiados por oferta. % de viviendas asignadas en relación a las viviendas ofrecidas. Superficie adquirida y habilitada. 	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas de Licitaciones. Memorias Mirvu Bases de datos del Sistema Computacional V.B.P. SERVIU 	<ul style="list-style-type: none"> Existen Empresas Constructoras interesadas en participar en el Sistema Las viviendas satisfacen las expectativas de las familias. Existen localizaciones con demanda, donde los contratistas no disponen de terrenos aptos.

<p>ACTIVIDADES: Del componente 1 : Planificación del Programa Anual</p> <ul style="list-style-type: none"> • MINVU comunica a las regiones el marco del programa. • Elaboración del diagnóstico habitacional regional y análisis de la demanda de las necesidades (SEREMI/SERVU) • Proposición del programa regional de Inversiones Anual (SEREMI/SERVU). (Incluye proposición del programa regional de viviendas básicas SERVU y requerimientos de inversión en terrenos y macroinfraestructura sanitaria). • Elaboración del anteproyecto del programa anual de inversiones (MINVU), • Presentación al SEBI (MINVU - MIDEPLAN) • Definición del programa nacional - Discusión Presupuestaria (MINVU - MINHAC). • Definición de metas regionales (MINVU - SEREMI). • Decretos identificatorios de programas y proyectos. <p>De contratación , Ejecución y Recepción de las Viviendas Básicas SERVU :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Determinación de las localizaciones definitivas , tipos de viviendas y características de los conjuntos habitacionales a construir (SEREMI - SERVU). 	<ul style="list-style-type: none"> • No. de empresas que retiran antecedentes versus el No. de empresas que presentan a las licitaciones. • No. de viviendas ofertadas versus No. de viviendas licitadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Información oficinas Serviu • Estadísticas de resultados de licitaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe interés de las empresas constructoras por participar en las diversas licitaciones. • Existen terrenos disponibles (Serviu o de los oferentes para el desarrollo de los contratos.
---	--	--	---

<ul style="list-style-type: none"> • Programación de las actividades de licitación (SERVIU). • Llamado a Licitación : Apertura, Evaluación, y Selección de Ofertas (SERVIU). • Contratación , Construcción , Fiscalización y Recepción de Obras (SERVIU) y por el Municipio. • Control de la Ejecución de Obras (SERVIU) • Seguimiento del Desarrollo del Programa (Control Físico y Financiero) (MINVU) 	<ul style="list-style-type: none"> • No. de viviendas terminadas en relación al No. de viviendas contratadas (por año y región) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de avance mensual Minvu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un flujo de información expedita entre el nivel central y la región.
<p>Del Componente 2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecución del Sistema de Inscripción , Postulación y Selección de Beneficiarios y Asignación y Venta de las Viviendas: • Promoción de la oferta habitacional pública (SERVIU-MUNICIPIOS) • Recepción de Inscripciones al Registro e ingreso de Inscritos al sistema SERVIU. • Mantenición del Registro de Postulantes (SERVIU - MUNICIPIO). • Proceso de Difusión (SEREMI - SERVIU) • Realización de Llamados a Postulación según Reglamentación (SEREMI). • Proceso de Postulación (POSTULANTES - SERVIU). • Coordinación con municipios y bancos (SERVIU). • Proceso de Selección de Beneficiarios (SERVIU). • Asignación de Viviendas (SERVIU) • Entrega de Viviendas (SERVIU) • Entrega de Títulos de Dominio (SERVIU) • Control de Procesos (MINVU). 	<ul style="list-style-type: none"> • % del gasto respecto al avance físico. • Cumplimiento del avance físico y financiero, respecto a lo programado. • No. de inscritos en relación al No. total de viviendas ofrecidas. • No. de inscritos en relación al No. de postulantes. • No. de inscritos en relación al No. de postulantes hábiles. • No. de postulantes en relación a la cantidad de viviendas ofrecidas. • % de postulantes inhábiles por llamado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de dato.; del Sistema Comp. VBP 	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas interesadas en postular acceden a los medios de comunicación por los cuales se informa de los llamados a postulación • Las familias conocen con anterioridad la vivienda a la que postulan. • Las familias conocen los requisitos que deben cumplir para postular.

Del Componente 3 :

Adquisición y habilitación de Terrenos con cargo al Item 92-001 de Viviendas Básicas SERVIU, por recuperación de terrenos aportados en las licitaciones de las viviendas :

- ❖ Término de los procesos de licitaciones define el remanente del Programa Anual (por contratos efectuados en terreno de propiedad SERVIU).
- ❖ Estudio de la Oferta de Suelos , según necesidades de la demanda y déficit (SEREMI-SERVIU).
- ❖ Definición de los predios a comprar, transacción de precios, etc. (SEREMI-SERVIU)
- ❖ Materialización de la compra, transacción de precios, etc. (SEREMI - SERVIU)
- ❖ Informa de la adquisición al nivel central (SEREMI-SERVIU).
- Configura Stock de terrenos para futuros proyectos (SERVIU).
- Facilita y/o habilita, cuando es necesario, los terrenos de propiedad del SERVIU. (SERVIU)

- Monto de los recursos aportados en terrenos en relación a los recursos invertidos.

- SERVIU

- Existen licitaciones en las que SERVIU aporta el terreno.

Anexo N° 2

ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

I. Información del Ministerio o Servicio responsable del Programa Período 1996-2000
(en miles de pesos reales)

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	20.270.872	20.059.838	99,0%
Bienes y Servicio de Consumo	5.103.472	5.031.288	98,6%
Inversión Real + ISAR	323.600.202	314.728.925	97,3%
Trasferencias Corrientes	6.159.781	5.893.334	95,7%
Otros	44.011.641	47.631.025	108,2%
TOTAL	399.145.968	393.344.411	98,5%

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	21.333.291	21.030.516	98,6%
Bienes y Servicio de Consumo	5.469.878	5.274.680	96,4%
Inversión Real + ISAR	333.173.816	292.875.990	87,9%
Trasferencias Corrientes	6.940.842	6.660.848	96,0%
Otros	52.302.440	62.855.754	120,2%
TOTAL	419.220.269	388.697.789	92,7%

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	23.378.496	23.353.115	99,9%
Bienes y Servicio de Consumo	5.562.422	5.466.613	98,3%
Inversión Real + ISAR	337.580.854	292.228.354	86,6%
Trasferencias Corrientes	5.807.417	5.680.570	97,8%
Otros	46.254.512	50.875.005	110,0%
TOTAL	418.583.701	377.603.658	90,2%

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	25.416.354	25.365.487	99,8%
Bienes y Servicio de Consumo	5.526.290	5.366.886	97,1%
Inversión Real + ISAR	306.081.074	298.255.827	97,4%
Trasferencias Corrientes	8.874.309	8.891.311	100,2%
Otros	36.875.414	38.920.337	105,5%
TOTAL	382.773.441	376.799.848	98,4%

AÑO 2000	Presupuesto Asignado
Personal	23.720.637
Bienes y Servicio de Consumo	5.080.502
Inversión Real + ISAR	203.487.958
Trasferencias Corrientes	5.936.109
Otros	114.256.050
TOTAL	352.481.256

FUENTE : Informe Ejecución Presupuestaria División Finanzas MINVU

II. Información Específica del Programa Período 1996-2000
(en miles de pesos reales)

2.1. Presupuesto y Gastos del Programa

AÑO 1996	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicio de Consumo		
Vivienda Básica SERVIU	94.607.067	93.849.487
TOTAL	94.607.067	93.849.487

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicio de Consumo		
Vivienda Básica SERVIU	92.305.823	87.580.861
TOTAL	92.305.823	87.580.861

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicio de Consumo		
Vivienda Básica SERVIU	93.747.646	83.955.275
TOTAL	93.747.646	83.955.275

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo
Personal		
Bienes y Servicio de Consumo		
Vivienda Básica SERVIU	104.364.554	103.102.207
TOTAL	104.364.554	103.102.207

AÑO 2000	Presupuesto Asignado
Personal	
Bienes y Servicio de Consumo	
Vivienda Básica SERVIU	103.732.213
TOTAL	103.732.213

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gastos del Programa :

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto Efectivo		A-B Saldo Presupuestario
		Monto	%	
1996	94.607.067	93.849.487	99,2	757.580
1997	92.305.823	87.580.861	94,9	4.724.962
1998	93.747.646	83.955.275	89,6	9.792.371
1999	104.364.554	103.102.207	98,8	1.262.347
2000	103.732.213			

FUENTE : Informe Ejecución Presupuestaria División Finanzas MINVU

NOTA : - Se aplica factor de actualización- Por la naturaleza del proceso de información contable del sector y del programa, no es posible cuantificar gastos y costos de ejecución del Personal u otros Bienes y Servicio de Consumo.

2.2. Costos Administrativos y Directos del Programa
(en miles de pesos reales)

Año 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componentes 1 y 2	2,643.68	2,770.52	2,574.77	5,121.03	8,295.630	5,229.19	5,418.598	15,428.669	5,857.70	8,084.97	1,107.21	1,240.77	30,076.71	93,849.487
	1	3	2	1	5	5	9	1	7	1	7	7	4	
TOTAL	2,643.68	2,770.52	2,574.77	5,121.03	8,295.630	5,229.19	5,418.598	15,428.669	5,857.70	8,084.97	1,107.21	1,240.77	30,076.71	93,849.487
	1	3	2	1	5	5	9	1	7	1	7	7	4	

Año 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componentes 1 y 2	3,216.80	3,492.63	1,456.48	4,591.46	10,636.710	5,059.48	4,311.050	8,462.792	5,945.09	4,518.74	1,404.92	1,939.64	32,545.03	87,580.861
	5	8	0	8	5	5	0	0	0	0	6	7	0	
TOTAL	3,216.80	3,492.63	1,456.48	4,591.46	10,636.710	5,059.48	4,311.050	8,462.792	5,945.09	4,518.74	1,404.92	1,939.64	32,545.03	87,580.861
	5	8	0	8	5	5	0	0	0	0	6	7	0	

Año 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componentes 1 y 2	3,290.11	4,164.85	1,609.54	5,406.68	8,404.832	3,773.45	5,498.385	7,185.990	3,367.47	4,902.51	532.396	4,233.19	31,580.84	83,955.275
	2	8	5	5	9	9	3	3	3	3	0	0	5	
TOTAL	3,290.11	4,164.85	1,609.54	5,406.68	8,404.832	3,773.45	5,498.385	7,185.990	3,367.47	4,902.51	532.396	4,233.19	31,580.84	83,955.275
	2	8	5	5	9	9	3	3	3	3	0	0	5	

Año 1999	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componentes 1 y 2	3,869.85	2,169.99	1,303.24	7,426.55	9,708.337	3,541.59	5,051.075	16,847.236	1,605.49	7,349.83	1,411.59	4,866.97	37,950.40	103,102.20
	5	5	6	2	5	5	6	6	6	9	8	5	6	7
TOTAL	3,869.85	2,169.99	1,303.24	7,426.55	9,708.337	3,541.59	5,051.075	16,847.236	1,605.49	7,349.83	1,411.59	4,866.97	37,950.40	103,102.20
	5	5	6	2	5	5	6	6	6	9	8	5	6	7

2.3. Costos Administrativos y Directos del Programa

ANO	Costos Administrativos	Costos Directos	Total Gastos Efectivo
1996	-	93.849.487	93.849.487
1997	-	87.580.861	87.580.861
1998	-	83.955.275	83.955.275
1999	-	103.102.207	103.102.207

FUENTE : Informe Ejecución Presupuestaria División Finanzas MINVU

III. Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1996-2000
(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1996		1997		1998		1999		2000	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1.- Aporte Fiscal Directo	94.607.067	100	92.305.823	100	93.747.646	100	104.364.554	100	103.732.213	100
2.- Transferencia de otras instituciones públicas										
2.1										
2.2										
2.3										
3.- Otras fuentes de financiamiento										
3.1										
3.2										
3.3										
Total	94.607.067		92.305.823		93.747.646		104.364.554		103.732.213	

ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico (en caso que corresponda) Propuesta de Matriz de Marco Lógico en caso que el panel proponga un rediseño en base a modificaciones en la definición de los distintos niveles de objetivos, indicadores o supuestos de la Matriz de Evaluación del Programa

Enunciado del objetivo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>FIN: Mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos a través de la acción en vivienda.</p> <p>PROPOSITO: Familias de escasos recursos habitando una vivienda de tipo social emplazada en conjuntos habitacionales que les permiten desarrollar su vida familiar, comunitaria y ciudadana.</p>	<p>Cobertura: Interesa poder medir la demanda latente y la demanda articulada:</p> <ul style="list-style-type: none"> El déficit habitacional cuanti y cualitativo en "sectores de escasos recursos", a nivel regional y nacional. Los inscritos y postulantes al programa a nivel regional y nacional <p>Focalización: Interesa medir el grado de alcance para atender al grupo objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> Por nivel socio econ./ingreso autónomo Por características cualitativas prioritarias para el programa (antigüedad del postulante, cantidad de miembros del grupo familiar, ahorro) <p>Calidad y características del conjunto habitacional y su entorno: Interesa medir en que grado se cumple aspectos del Propósito del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> Indicadores basados en estándares mínimos de materialidad y diseño de las viviendas y de los loteos Indicadores de existencia de servicios básicos en el entorno de los conjuntos habitacionales (consultorios, escuela, farmacia, servicio públicos) <p>Satisfacción del beneficiario:</p> <ul style="list-style-type: none"> Grado de satisfacción de la familiar respecto a la calidad, organización espacial y tamaño y el entorno inmediato de la vivienda entregada; Grado de satisfacción de las familias con respecto a la ubicación y accesibilidad, seguridad, y provisión de servicios básicos del barrio 	<p>Base de datos Sistema V.B.P.</p> <p>Nota: este verificador no da cuenta el conjunto de indicadores. Es necesario que se identifique otros verificadores, además de reformular el sistema existente para que sea de fácil de usar como medio de verificación..</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mantención de una política habitacional (que se adecue a los cambios del entorno nacional e internacional) Las viviendas satisfacen las expectativas de las familias

<p>COMPONENTES:</p> <p>1. Oferta de viviendas sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura para el equipamiento comunitario.</p> <p>2. Sistema que posibilite el acceso efectivo a la vivienda a las familias de escasos recursos.</p> <p>3. Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de viviendas sociales.</p> <p>Propuesta: Componente 4: Barrios constituidos en función de la identidad de las familias beneficiadas, edil conjunto habitacional y de su entorno.</p> <p>cuarto componente del Programa, se vincula a la post-venta, contribuye al propósito del PVB, definiéndolo como "Barrios constituidos en función de la identidad del grupo de familias beneficiadas, el conjunto habitacional y su entorno".</p>	<p>Componente 1: Calidad y características de la vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • superficie (m²) / habitante. Valor de construcción (sin incluir valor del suelo) / m²; • Indicadores basados en estándares mínimos de materialidad y diseño de las viviendas y de los lotes <p>Componente 2: Oportunidad de entrega:</p> <ul style="list-style-type: none"> • % de postulant^{es} hábiles que obtienen su vivienda en XX (meta por definir por equipo programa) tiempo <p>Demanda insatisfecha:</p> <ul style="list-style-type: none"> • % de postulant^{es} en relación a la cantidad de viviendas ofrecidas • % de inscritos en relación a la cantidad de viviendas ofrecidas • N° de postulant^{es} en relación al N° de beneficiados por oferta • % de viviendas asignadas en relación a las viviendas ofrecidas. <p>Componente 3: Aporte terrenos Serviu al programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peso relativo del programa de vivienda básica: % de superficie donde se construye vivienda básica / total de superficie adquiridos <p>Localización de terreno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • % superficie adquirido fuera de los límites urbanos <p>Habilitación de terrenos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • % de inversión en macroinfraestructura / total de inversión en vivienda básica <p>Cuarto componente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Este componente se fundamenta en la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, que faculta a los Serviu para invertir en las viviendas sociales, mejorando los espacios comunes de los conjuntos habitacionales, apoyando en la constitución de organización, a través de la formalización de reglamento de copropiedad y otras funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas de licitación • Memorias MINVU • Bases de Datos del Sistema Computacional V.B.P. • Serviu <p>Nota: para los componentes se requiere identificar verificadores específicos que permita obtener la información adecuada a los indicadores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existen familias con necesidades habitacionales con diferentes posibilidades de ahorro y capacidad de pago • Las familias se interesan por el tipo de vivienda básica y su localización. • Se da coordinación con los Municipios y con otros organismos públicos encargados de la prestación de servicios complementarios para el desarrollo integral de las familias • Se dispone de terrenos de propiedad fiscal o privada
---	--	---	---

<p>ACTIVIDADES:</p> <p>Del componente 1 : Planificación del Programa Anual</p> <ul style="list-style-type: none"> • MINVU comunica a las regiones el marco del programa. • Elaboración del diagnóstico habitacional regional y análisis de la demanda de las necesidades (SEREMI/SERVU) • Proposición del programa regional de inversiones Anual (SEREMI/SERVU). (Incluye proposición del programa regional de viviendas básicas SERVU y requerimientos de inversión en terrenos y macroinfraestructura sanitaria). • Elaboración del anteproyecto del programa anual de inversiones (MINVU). • Presentación al SEBI (MINVU - MIDEPLAN) • Definición del programa nacional - Discusión Presupuestaria (MINVU - MINHAC). • Definición de metas regionales (MINVU - SEREMI). • Decretos identificatorios de programas y proyectos. <p>De contratación , Ejecución y Recepción de las Viviendas Básicas SERVU :</p> <p>- Determinación de las localizaciones definitivas , tipos de viviendas y características de los conjuntos habitacionales a construir (SEREMI -SERVIU), en conjunto con una coordinación y planificación con los municipios.</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Existen empresas constructoras interesadas en participar en el sistema y en las diversas licitaciones • Existen terrenos disponibles (Servius O privados) para el desarrollo de los contratos • Existen alternativas técnicas y de costos , para la construcción de las viviendas básicas , que permiten que este tipo de contrato sea una actividad rentable para muchas empresas constructoras .
---	--	--	---

<ul style="list-style-type: none"> • Programación de las actividades de licitación (SERVIU). • Llamado a Licitación : Apertura, Evaluación, y Selección de Ofertas (SERVIU). • Contratación , Construcción , Fiscalización y Recepción de Obras (SERVIU) y por el Municipio. • Control de la Ejecución de Obras (SERVIU) • Seguimiento del Desarrollo del Programa (Control Físico y Financiero) (MINVU) <p>Del Componente 2 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elección del Sistema de Inscripción , Postulación y Selección de Beneficiarios y Asignación y Venta de las Viviendas: ❖ Promoción de la oferta habitacional pública (SERVIU-MUNICIPIOS) ❖ Recepción de Inscripciones al Registro e ingreso de Inscritos al sistema SERVIU. ❖ Mantención del Registro de Postulantes (SERVIU - MUNICIPIO). ❖ Proceso de Difusión (SEREMI - SERVIU) ❖ Realización de Llamados a Postulación según Reglamentación (SEREMI). ❖ Proceso de Postulación (POSTULANTES - SERVIU). ❖ Coordinación con municipios y bancos (SERVIU) ❖ Proceso de Selección de Beneficiarios (SERVIU); ❖ Asignación y venta de Viviendas (SERVIU) ❖ Entrega de Viviendas (SERVIU) ❖ Entrega de Títulos de Dominio (SERVIU) <p>Control de Procesos (MINVU).</p>			<ul style="list-style-type: none"> • Las familias conocen oportunamente los requisitos que deben cumplir para postular y tienen la posibilidad de inscribirse a un mínimo costo • Las familias conocen con anterioridad la vivienda a la cual postulan. • Existe un buen flujo de información entre el municipio y el Serviu
---	--	--	---

<p>Del Componente 3 : Adquisición y habilitación de Terrenos con cargo al Item 92-001 de Viviendas Básicas SERVIU ,por recuperación de terrenos aportados en las licitaciones de las viviendas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Término de los procesos de licitaciones define el remanente del Programa Anual (por contratos efectuados en terreno de propiedad SERVIU). ❖ Estudio de la Oferta de Suelos , según necesidades de la demanda y déficit (SEREMI-SERVIU). ❖ Definición de los predios a comprar, transacción de precios, etc. (SEREMI-SERVIU) ❖ Materialización de la compra, transacción de precios, etc. (SEREMI - SERVIU) ❖ Informa de la adquisición al nivel central (SEREMI - SERVIU). • Configura Stock de terrenos para futuros proyectos (SERVIU). • Facilita y/o habilita, cuando es necesario, los terrenos de propiedad del SERVIU. (SERVIU) 			<ul style="list-style-type: none"> • Existen localidades con demanda potencial donde los contratistas, el Serviu o el Municipio no dispone de terrenos
--	--	--	---

Nota:Se acuerdo con la institución, no describir los indicadores como tal , sino que señalar lo que se quiere medir .