

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**PROGRAMA HABITABILIDAD**

**MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

**DIVISION DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL**

**PANELISTAS:**

**PATRICIO NAVARRO (COORDINADORA)**

**JAVIER BRONFMAN H.**

**FERNANDO JIMENEZ C.**

**ENERO - AGOSTO 2017**

<b>NOMBRE PROGRAMA: Habitabilidad</b> <b>AÑO DE INICIO: 2004</b> <b>MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Desarrollo Social</b> <b>SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Servicios Sociales</b>
---

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2013 - 2016**

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2017: \$11.502.842 millones**

### **1. Descripción general del programa**

El programa se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), siendo la unidad responsable la División de Promoción y Protección Social que está adscrita a la Subsecretaría de Servicios Sociales. El Programa Habitabilidad nace en el año 2004 con la Ley N° 19.949 como un servicio y prestación del Sistema Intersectorial Chile Solidario que se concentra en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y salubridad del hábitat que en ese momento establecía 53 condiciones mínimas, de las cuales 13 corresponden a las condiciones mínimas de habitabilidad y el programa atiende 11<sup>1</sup>. Posteriormente se crea en el año 2012 el Subsistema de Seguridades y Oportunidades cuyo diseño está normado en la Ley N° 20.595, en que se pasa de las condiciones mínimas a la matriz de recursos y que para el año 2017 corresponde a la matriz de bienestar<sup>2</sup>. No tiene una fecha de término y se realiza en todo el territorio nacional a nivel comunal.

Entre las entidades involucradas está el MDS que a través de sus diferentes Secretarías Regionales de Desarrollo Social (SEREMI) coordinan el trabajo en las regiones. Adicionalmente, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, es el encargado del Servicio de Asistencia Técnica especializada del programa a través de una dupla de profesionales del área social y del área técnico – constructiva (denominados Asistentes Técnicos Especializados – ATEs,) quienes proporcionan asesoría directa a las instituciones que ejecutan el Programa. Los municipios son los principales ejecutores y eventualmente Intendencias y gobernaciones que tienen la responsabilidad de elaborar las propuestas técnicas, diagnósticos, licitaciones y contrataciones, mientras que FOSIS regional brinda asistencia técnica y seguimiento directo a la programación y ejecución del componente soluciones de habitabilidad en sus diversos ámbitos.

---

<sup>1</sup> Las dos condiciones no incluidas corresponden a la 1 “que la familia tenga su situación habitacional clara en relación con la tenencia del sitio y la vivienda que habitan”; y 2 “que la familia que quiere postular a vivienda, se encuentra inscrita”. Ninguna de las dos son condiciones que impidan a las familias participar en el programa. La condición 1 es abordada en el convenio del MDS con Bienes Nacionales que inicialmente no estaba considerada en el programa, de acuerdo a la documentación que le fue entregada a los evaluadores y tampoco en la reunión inicial en que se acordó la Matriz de Marco Lógico. Posteriormente, los responsables del programa cambiaron de opinión y la incluyeron, pero estos datos fueron entregados muy avanzada la evaluación, por lo que no alcanzó a ser considerada. Con todo, el panel considera que al igual que la recomendado en la evaluación realizada en el 2010, esta intervención de Bienes Nacionales no debe ser considerada parte del programa Habitabilidad, ya que es realizada por otro Ministerio con una lógica propia, que no aporta a su propósito y, debe ser considerada como parte de otro programa.

<sup>2</sup> La matriz de bienestar agrupa las condiciones mínimas en servicios básicos, calidad de la vivienda, equipamiento para actividades domésticas y entorno de la vivienda. Más abajo se detalla las condiciones que abarca cada una de ellas.

▪ **Objetivos:**

**Fin:** Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias y/o personas pertenecientes a los subsistemas Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades.

**Propósito:** Mejorar las condiciones de habitabilidad ayudando a resolver las necesidades de las familias de los subsistemas de Seguridades y Oportunidades y Chile Solidario.

**El programa cuenta con un solo componente**, denominado "Soluciones de habitabilidad", y la oferta de servicios dentro del componente abarca cuatro ámbitos:

- a) Servicios básicos (acceso a agua, eliminación de excretas y sistemas eléctricos);
- b) Calidad de la vivienda (recintos, instalación, reparación o reposición, accesibilidad dentro de la vivienda)
- c) Equipamiento para actividades domésticas (cama, cocina, calefacción, mobiliario – comer, guardar, estudiar) y
- d) Entorno de la vivienda (entorno saludable, acceso a la vivienda y áreas verdes y esparcimiento).

Además, en paralelo a la entrega de los bienes descritos, las familias participan en talleres de Habitabilidad (3 sesiones individuales y/o grupales) cuyo objetivo es reforzar hábitos saludables tales como iluminar, ventilar, asear, ordenar, prevenir, cuidar y planificar, entre otros.

▪ **Poblaciones:**

La población objetivo es definida como idéntica a la potencial. Está constituida por las familias, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes que forman parte de los programas *Familias, Abriendo Caminos y Vínculos*, respectivamente, quienes además de pertenecer a alguno de los Subsistemas de Protección Social (Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades) presentan al menos una carencia de habitabilidad atendible por el Programa.

Se trata de familias y personas que requieren soluciones de habitabilidad y que se caracterizan por su vulnerabilidad y condición de extrema pobreza, con una alta prevalencia de mujeres jefas de hogar y hogares monoparentales, habitando principalmente en áreas urbanas. A continuación se presenta la evolución para el periodo evaluado de la población potencial/objetivo y de los beneficiarios efectivos del programa, esta cuantificación tiene como unidad de medida las familias beneficiarias.

<i>Año</i>	<i>Población Potencial/Objetivo (a)</i>	<i>Población beneficiaria (Familias) (b)</i>	<i>Beneficiarios respecto a población Potencial (b)/(a)</i>
2013	123.881	12.287	10%
2014	115.098	6.059	5%
2015	96.703	4.197	4%
2016	S/I	Programa en desarrollo	S/I
Variación 2013-2015	-21,9%	-65,8%	-56%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del MDS

- *Identificación de las fuentes de financiamiento*

Durante los años que contempla esta evaluación, el presupuesto asignado al programa, provino directamente vía presupuesto de la institución responsable (MDS). Mientras el presupuesto del MDS se ha visto incrementado en un 9.9% entre el 2013 y el 2017, el presupuesto del Programa ha ido en disminución durante este mismo período. Sin embargo, el año 2016 el presupuesto experimenta un alza significativa llegando a los \$12.948.146.000, lo que representó un aumento de un 1,5% con respecto del año 2013 que fue de \$12.752.040.000. Este incremento se explica en función de mejorar las tarifas comunales para potenciar soluciones constructivas y de saneamiento. Por el contrario, en el año 2017 el presupuesto es de \$11.502.842.000, representando una disminución de un 10% (aproximado) respecto del año 2013, lo que se explica por la implementación de un nuevo programa destinado a atender la población del Sistema Nacional de Apoyo y Cuidados (SNAC)<sup>3</sup> por parte del MDS. En resumen, se observa un presupuesto total del Programa a la baja entre los años 2013 y 2017, pero con un alza importante para el año 2016.

## **2. Resultados de la Evaluación**

- *Justificación del programa*

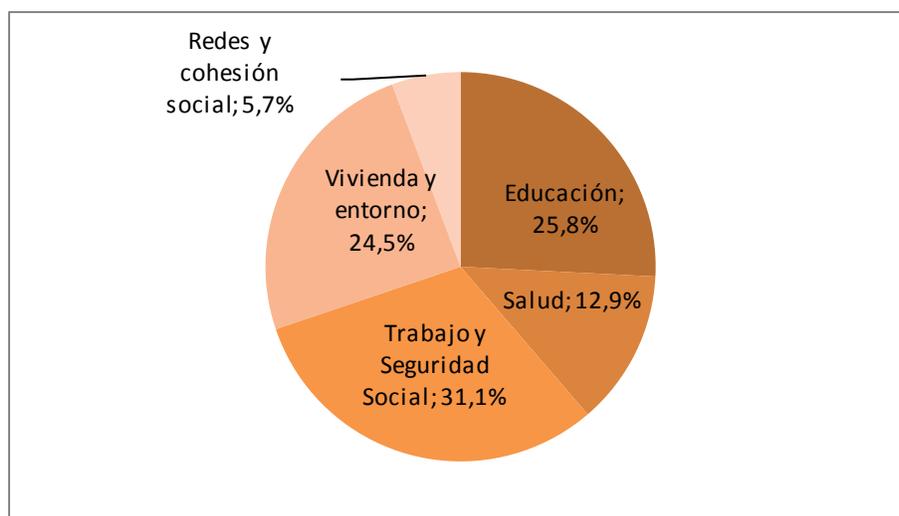
Desde la vuelta a la democracia, el país ha tenido importantes avances en disminuir las tasas de pobreza y mejorar el acceso a la vivienda de la población. En el período 2006 al 2015, la pobreza estimada por ingresos experimentó una significativa disminución. Así, si en el 2006 la pobreza total fue del 29,1% respecto de la población general, en el 2015 ésta había caído a un 11,6%. En el caso de las viviendas, el déficit, de acuerdo a la encuesta CASEN, disminuyó de 780.052 viviendas en el año 1992 a 391.546 en el año 2015, lo que representa una caída del 49,8%.

Adicionalmente, se comenzó a medir la pobreza multidimensional que permite identificar diferentes ámbitos que afectan a la población vulnerable, entre ellas el de habitabilidad. Se aplicó por primera vez en la encuesta CASEN 2013, en la que se considera la satisfacción de las necesidades y ejercicio de derechos en las áreas de educación, salud, trabajo y seguridad social, y vivienda. Se constata que los porcentajes de pobreza multidimensional son superiores a los medidos por ingreso. Con todo, se verifica que la pobreza multidimensional también cayó desde un 27,5% en el 2009 hasta un 19,1% en el 2015.

---

<sup>3</sup> Destinado a personas que requieren cuidado y a hacerse cargo de los modelos culturales que instalan en las mujeres la responsabilidad del cuidado familiar.

**Figura**  
**Contribución relativa de dimensiones a la pobreza multidimensional (2015)**  
**(medición con entorno y redes)**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen, 2015

En esta medición de pobreza multidimensional para la CASEN 2015, se observa en la figura que son tres las dimensiones porcentualmente más influyentes en la situación de pobreza a nivel nacional: Seguridad Social (31,1%), Educación (25,8%) y Vivienda (24,5%). Dentro de la dimensión vivienda, el porcentaje de hogares carentes en los tres indicadores identificados de esta dimensión, se distribuyen de la siguiente manera: Habitabilidad 19%, Servicios básicos 3,6% y Entorno 9,9%. Cabe señalar que habitabilidad con el 19% de los hogares carentes en pobreza multidimensional, es el tercer indicador en importancia de los 15 indicadores, después de Seguridad Social 32,3% y Escolaridad 30,2%.

Por lo tanto, los datos cuantitativos indican que la habitabilidad es uno de los factores importantes que inciden en la pobreza y vulnerabilidad de la población. Datos que son consistentes con la evidencia que recoge el Ministerio de Desarrollo Social a lo largo del tiempo. Así, en el Programa Puente, Habitabilidad concentró el mayor número de Condiciones Mínimas y es la que levantó la más alta demanda a nivel país. Entre la condición mínima más demandada está que la casa “no se llueva, no se inunde y esté bien sellada”. A su vez, más del 87% de las familias demandaban al menos una condición mínima de Habitabilidad y el 54,5% de las familias demandaban entre una y tres condiciones mínimas.

El programa define el concepto de habitabilidad como sigue: “La habitabilidad corresponde a las condiciones en las que una familia habita una vivienda y su entorno. Estas condiciones están determinadas por las características físicas de ambos espacios, así como por las características psicosociales y culturales de la familia, que se expresan en visiones, hábitos, conductas y maneras de ser adquiridas en el transcurso del tiempo, que influyen en su salud y calidad de vida”.

Todo lo anterior está también vinculado con la calidad de vida entendido como la capacidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las personas, cuyo

cumplimiento requiere de ciertos requisitos básicos que debe cumplir la vivienda y su entorno para atender necesidades fisiológicas (temperatura, ventilación, abrigo, seguridad, iluminación, saneamiento), psicológicas (aislamiento, distribución de habitaciones, estéticas, ubicación) y sociales (relaciones, vinculación y organización con vecinos) .

La pregunta es por qué el Estado y, este programa en particular, debe hacerse cargo del tema habitabilidad de una parte de la población. La respuesta es que se trata de población vulnerable que no tiene la capacidad para solucionar todos los ámbitos que abarca el concepto de habitabilidad. De ahí que el Estado tiene que asumir ciertas dimensiones del bienestar, que se vincula con el concepto de bienes meritorios, es decir, de aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben consumir todos sus miembros y que no son capaces de proveerse por sí mismos. Estos bienes y servicios que el programa apoya y otorga pueden entenderse como derechos económicos y sociales que la sociedad acepta y demanda.

En cuanto a la población potencial del programa y que corresponde a las familias y personas de los Subsistemas Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades que presentan condiciones deficientes de habitabilidad, tiene la ventaja que corresponde a una identificación nacional de carácter público y con parámetros reconocidos. Lo mismo ocurre con la población objetivo que tiene criterios establecidos y claramente identificados. La mayor limitación de la identificación de esta población es que los instrumentos para detectar la población pobre y extremadamente pobre siguen siendo débiles para reportar con rigor la totalidad de la población en dicha condición. Al respecto, la evidencia disponible<sup>4</sup> indica que puede haber familias calificadas como de extrema pobreza cuando en realidad no lo son. Esto se debe a que los instrumentos de información no necesariamente detectan la verdadera situación socioeconómica declarada.

▪ *Eficacia y Calidad*

Para evaluar el programa y su desempeño a nivel de propósito, se mide a través de las soluciones entregadas respecto a las diagnosticadas.

Indicador	AÑOS			
	2013	2014	2015	2016
<b>Eficacia/Producto</b> Porcentaje Promedio de soluciones de Habitabilidad recepcionadas por familia respecto de las soluciones diagnosticadas por familia de la convocatoria del año t	30.195/35.189 87,9%	18.221/20.820 87,5%	15.787/21.702 72,7%	S/I Todos los proyectos se encuentran aún en ejecución.

Nota: Para medir este indicador no se dispuso del total de información de las soluciones realizadas con el diagnóstico respectivo. De este modo, en el año 2013 para 30.195 soluciones realizadas se contó con el diagnóstico de un total de 34.249 que representa un 88% del total de soluciones realizadas; en el 2014 fueron 18.221 de 19.500(93%) y en el 2015 15.787 de 16.341 (97%).

<sup>4</sup> BID. Evaluación del Modelo de Gestión del Programa Ingreso Ético Familiar. Ministerio de Desarrollo Social. Subsecretaría de Evaluación Social. Informe Final. 2015 junio.

La limitación de este indicador es que no refleja la medición del resultado del programa, ya que no discrimina por tipo de solución. Es decir, no entrega información respecto al tipo de necesidades que las familias poseen, y valorándolas como equivalentes (ej. tiene el mismo peso una solución que resuelve el acceso al agua o eliminación de excretas, versus la entrega de implementos para la cocina). Esta dificultad no permite determinar o evaluar el grado de eficacia del programa respecto al nivel de urgencia de cada beneficiario. Además, tampoco se incluye para lograr resultados un componente que podría llamarse “Asesoría en habitabilidad” en que los talleres de habitabilidad debiera ser uno de sus elementos y de la cual el programa ha desarrollado una metodología y manuales al respecto<sup>5</sup>.

Cabe consignar que para el año 2013 el diagnóstico solo está limitado a lo que el ejecutor iba a implementar y no al total de carencias en habitabilidad de las familias, por lo que el porcentaje del 87,9% para ese año está midiendo lo realizado respecto de lo planificado. Para los años 2014 y 2015 un 74% y 52,3% respectivamente de todas las familias, recibieron soluciones de habitabilidad del 100% o más respecto a las soluciones diagnosticadas. Por otra parte, la calidad de los diagnósticos (denominador) no está garantizada debido a la alta rotación de profesionales de las ejecutoras (fundamentalmente los municipios) y que afecta la correcta aplicación de este instrumento. Este es un antecedente que se consigna en los Informes de seguimiento que realiza el FOSIS y corroborado en las reuniones sostenida por el panel con la contraparte. Por otro lado, los Asistentes Técnicos de FOSIS no tienen la capacidad de revisar en terreno todos los diagnósticos, en torno al 30%.

En el cuadro siguiente puede verse por año el total de soluciones entregadas en relación a los ámbitos de habitabilidad (Condiciones de la Vivienda, Servicios Básicos, Equipamiento doméstico y Entorno):

**Tipo de soluciones Recepcionadas respecto del total de soluciones Recepcionadas 2013 - 2015**

	Condiciones de la vivienda(a)	Servicios Básicos (b)	Equipamiento doméstico ©	Entorno (d)	Total de Soluciones Recepcionadas
2013	5.664 16,5%	4.707 13,7%	21.267 62,1%	2.611 7,6%	34.249 100%
2014	4.782 24,5%	4.816 24,7%	9.023 46,3%	879 4,5%	19.500 100%
2015	3.994 24,4%	4.512 27,6%	6.317 38,7	1.518 10,2%	16.341 100%
2016	Proyectos en ejecución	Proyectos en ejecución	Proyectos en ejecución	Proyectos en ejecución	Proyectos en Ejecución

Fuente. MDS. Base de datos en Excel

(a) Incluye las soluciones de Reparación, Recintos Nuevos y Accesibilidad

(b) Incluye Sanitario Agua, Sanitario Excretas y Electricidad

<sup>5</sup> El programa ha minimizado la importancia de los Talleres de Habitabilidad, reduciéndolo a la categoría de actividades dentro del único Componente. Entre los documentos que se han realizado están MDS-FOSIS. **Cuidando nuestro hogar. Orientaciones Prácticas.** 2014; MDS – FOSIS. **Manual de Soluciones y Talleres de Hábitos. Programa de habitabilidad.** Chile Solidario. 2012; MDS – FOSIS. **Manual de buenas prácticas para la implementación del Programa habitabilidad 2014.** Tiene un capítulo que se llama “Talleres de habitabilidad”.

- (c) Incluye Camas, Cocina, Calefacción, Muebles Estudiar, Muebles comer o guardar  
 (d) Incluye Áreas verdes, Acceso a la vivienda. Entorno Saludable, Espacios para la producción.

Se pone en evidencia que para el período 2013-2015 las soluciones entregadas en Equipamiento Doméstico disminuyeron en un 37,7% respecto de las otras soluciones recepcionadas (cayeron de un 62,1% a un 38,7%); en cambio, las soluciones de Condiciones de la Vivienda se incrementaron en un 47,9% y los Servicios Básicos en 101,5%. Esta evolución en la “canasta” de soluciones más costosas se valora positivamente, puesto que responde a las recomendaciones de las evaluaciones realizadas al Programa y a las reflexiones internas, en el sentido de abordar soluciones más urgentes o estructurales de las viviendas<sup>6</sup>. Éste cambio en el énfasis, se refleja también para el mismo período en el número de soluciones implementadas disminuyera de 34.249 el año 2013 a 16.341 en el 2015, lo que representa una tasa de variación negativa del 52,3%.

Todos los años en torno al 18% de las familias recibieron más soluciones que las diagnosticadas, es decir, sus porcentajes fueron superiores al 100%.

#### **Tramo de Soluciones de Habitabilidad Recepcionadas respecto de las Diagnosticadas Por Familias. 2013 – 2015**

Tramo soluciones Recepcionadas/ Diagnosticadas	Años					
	2013		2014		2015	
	N° familias	%	N° familias	%	N° familias	%
> 100%	2.084	18,74	838	15,01	639	15,79
100%	5.850	52,60	3.292	58,96	1.478	36,53
<100% a un 80%	259	2,33	215	3,85	255	6,30
< 80% a un 60%	1.210	10,88	471	8,44	537	13,27
< 60% a un 50%	757	6,81	327	5,86	335	8,28
< 50%	961	8,64	440	7,88	802	19,82
<b>Total</b>	<b>11.121</b>	<b>100</b>	<b>5.583</b>	<b>100</b>	<b>4.046</b>	<b>100</b>

Fuente. Elaboración propia a partir de MDS. Base de datos en Excel

Esto podría explicarse porque el diagnóstico no incluyó algunas carencias que aparecieron al momento de ejecutar el Programa, lo que pone en cuestión la calidad de los diagnósticos o bien, simplemente se distribuyeron bienes por parte de los ejecutores porque hubo excedentes de los recursos sin considerar el diagnóstico, entre otras variables de explicación. Es una situación que se evalúa negativamente de la ejecución

<sup>6</sup> Ver FOSIS(2015) **Segundo informe técnico**. Op. cit. Pág. 19; Boreal. **Evaluación de Diseño y Procesos del Programa Habitabilidad. Segundo Informe de avance. Informe de Análisis Crítico de la relación entre el Programa Habitabilidad con la oferta del IEF y sus recursos. Versión final.** 2014. junio

del Programa, porque no tiene fundamento que haya familias que reciban más recursos para habitabilidad que lo que requieren según el diagnóstico.

Respecto a la satisfacción de usuarios, éstos mayoritariamente se declararon satisfechos con el Programa, en porcentajes del 95% o más en cualquiera de los tres años y en todas las regiones, con algunas excepciones.

En cuanto al cumplimiento de los plazos es un aspecto bastante crítico para el Programa. En el año 2013 solo hubo un 1,3% % de las familias que terminaron sus proyectos en los plazos estipulados. Estos porcentaje subieron en un 54,4% en el 2014 y a un 58,5% en el 2015. Sin embargo, sigue siendo negativo que tengan retrasos más del 40% de los proyectos, en el mejor año.

El atraso en los cierres de los proyectos influye el inicio del Programa en el período siguiente. En efecto, si no se cierran todas las etapas del proyecto, no es posible que se traspasen los fondos a la ejecutora para el año siguiente, lo que a su vez posterga el inicio de los proyectos.

Entre los problemas de gestión que influyen en los atrasos de ejecución de los proyectos pueden mencionarse varios factores como: “Demora o cambios en las contrataciones”, “Problemas con los listados de las familias”, “Demora administrativa municipal”, “Licitación desierta” y “Demora en entrega de productos”

En síntesis, se evalúa negativamente este importante retraso en los plazos de cumplimiento del Programa y que repercute en los inicios del año siguiente, que desgraciadamente ya está internalizado que comenzará en el segundo semestre<sup>7</sup>. Es lo que explica, además, que esta evaluación no tenga resultados para el año 2016.

A lo anterior debe agregarse que no cuenta el programa con un sistema informático en línea que registre los diagnósticos, que hasta el día de hoy son subidos al SIGEC en formato Excel, y que no son sistematizables. Tampoco se puede acceder en tiempo real a los avances de los proyectos, no se cuenta con el registro de la recepción final de soluciones, ni las encuestas de satisfacción, lo que sin duda incide en la gestión.

---

<sup>7</sup> En los Informes Técnicos del FOSIS se consignan estas situaciones como puede verse en el siguiente comentario: “Sin embargo, uno de los aspectos a revisar para materializar estos cambios, dice relación con un elemento central al programa como es el cumplimiento de los **plazos**, donde interesa minimizar los factores que influyen en el retraso de la ejecución. El informe reitera dificultades asociadas a la demora o cambios en las contrataciones, la tramitación en SIGEC, la demora en entrega de productos y gestión administrativa municipal, junto con la demora del contratista y licitaciones desiertas, como los principales problemas. La mayoría de estos factores tienen que ver con **gestión** y en lo posible con la **simplificación** que se debe realizar a estas gestiones para posibilitar que los plazos se puedan cumplir y no pongan en riesgo los objetivos fundamentales del programa”. FOSIS(2015). **Segundo Informe Técnico**. Pág. 19

▪ **Economía**

	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
<b>AÑO 2013</b>					
<b>Total</b>	\$ 12.886.981	\$ 13.703.881	\$ 13.529.966	98,7%	105,0%
<b>AÑO 2014</b>					
<b>Total</b>	\$ 12.616.966	\$ 12.616.966	\$ 12.616.527	100,0%	100,0%
<b>AÑO 2015</b>					
<b>Total</b>	\$ 12.458.278	\$ 13.298.394	\$ 13.298.329	100,0%	106,7%
<b>AÑO 2016</b>					
<b>Total</b>	\$ 13.086.329	\$ 13.062.691	\$ 13.062.691	100,0%	99,8%
<b>Total</b>	\$ 11.502.842				
<b>Variación 2013 - 2016</b>	1,5	-4,7	-3,5		

Fuente. MDS

El presupuesto asignado al Programa, provino directamente vía presupuesto de la institución responsable (el MDS). El presupuesto total experimentó una disminución cercana al 10% entre el año 2013 y el 2017.

Se constataron algunas diferencias entre el gasto y los recursos presupuestados para algunos años. Así el año 2013 tiene un gasto devengado mayor al inicialmente asignado (105%). De acuerdo a la informado por el Programa, esto habría ocurrido por el mayor gasto asociado al programa “un niño una cama”, a una mayor cobertura de soluciones para adultos mayores y para un piloto destinado a la entrega de servicio y beneficios a comunas que tienen una mayor dificultad de acceso. Algo similar sucede para el año 2015, donde el gasto devengado del presupuesto representa un 106,8% del presupuesto inicial. En este caso, el incremento se debe a la entrega de recursos adicionales a la Región de Coquimbo a raíz del terremoto ocurrido en septiembre del 2015. En cambio, para el año 2016 se observa un gasto menor del 99,8% respecto del presupuesto inicial. Esto se explica, por la decisión de reforzar la oferta de beneficios del estado en el contexto del fenómeno de marea roja ocurrido a fines del año 2016 donde se traspasan fondos al Programa de Autoconsumo. Todas estas diferencias podrían estar reflejando tanto la dificultad del Programa para estimar la demanda de soluciones habitacionales, como la dificultad para enfrentar (presupuestariamente) los diferentes desastres naturales que afectan a Chile de manera frecuente.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, el año 2014 todas las regiones lo hicieron en un 100%, en cambio para los años 2013 y 2015 la capacidad de ejecución regional varió significativamente. Destacando para el año 2013 las regiones de Atacama y de Los Ríos con presupuestos ejecutados de 59% y 71% respectivamente y para el año 2015 la región de Antofagasta con un nivel de ejecución cercano al 50%.

El principal ítem de gasto del Programa Habitabilidad es la suma de costos directos asociados a su único componente (“Soluciones de Habitabilidad”) representando más de un 99% del gasto total para todos los años. La estructura de costos del programa se considera adecuada, especialmente dado el significativo énfasis en la entrega de soluciones habitacionales que se combina con una baja carga financiera de los gastos

administrativos. Sin embargo, el Programa define como una transferencia de recursos a los ejecutores (Municipalidades) para que ellos lo implementen los costos administrativos del Programa, no contemplando por tanto los gastos a nivel municipal que representan su implementación. Lo que se evalúa negativamente, en la medida que hay un costo administrativo no declarado.

▪ **Eficiencia**

	2013	2014	2015	Variación 2013 - 2015
Costo promedio para mejorar condiciones de habitabilidad de las familias	\$ 803.198	\$ 1.602.323	\$ 2.148.362	167,5%
Gasto promedio por unidad de producto (Componente)	\$391.000	\$640.000	\$805.000	105,9%
Gasto promedio por beneficiario (Familia)	\$1.090.000	\$2.060.000	\$3.136.000	187,7%

El costo promedio nacional de mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias beneficiarias fue aumentando en el período, pasando de un \$803.198 para el año 2013, a \$2.148.362 para el 2015, lo que porcentualmente significa un incremento del 167.5%. Estos aumentos están asociados a la disminución de las familias beneficiarias que cayeron en un 66%<sup>8</sup> entre el año 2013 y el 2015. Adicionalmente los aumentos se condicen con el aumento tarifario y el tipo de soluciones entregadas donde se han intensificado las de mayor costo (intervenciones constructivas) disminuyendo a su vez la entrega de soluciones de menor costo (equipamiento). Sin embargo, los costos no tienen información desglosada por ámbito de intervención en habitabilidad, por lo que están mezclados, por ejemplo, los costos de comprar una cama con instalación de un sistema de excretas. Se evalúa negativamente esta carencia, porque finalmente no se tienen los costos por tipo de solución, no pudiéndose hacer comparaciones a nivel geográfico ni con precios de mercado. Por otra parte, puede afirmarse que en general zonas más remotas presentan mayores costos que zonas más integradas y con mejor acceso a los mercados relevantes en cuanto a materiales y especialistas.

En cuanto al gasto promedio por solución de habitabilidad se incrementó de un \$391.000, en el año 2013 a \$805.000 en el 2015. Porcentualmente esto significa un incremento del 106%, es decir, en tres años este costo más que se duplica, en línea con las decisiones de aumentar el tarifado para mejorar la calidad de las soluciones. Además esta evolución es coherente con la disminución en la cantidad de soluciones, mientras que el gasto en producción se mantuvo estable.

Asimismo, el gasto promedio por familia beneficiaria aumenta de \$1.090.000 en 2013 a \$2.060.000 en 2014 (un aumento de 90%), llegando a los \$3.136.000 en el 2015 (un aumento de 188% respecto del año 2013). Esto se explica ya que, al igual que la cantidad de soluciones entregadas, el número de beneficiarios disminuye sistemáticamente para el

<sup>8</sup> Esta caída se reduce a un 50% si se consideran 6.165 familias beneficiarias en el 2015 como afirma el programa, sin embargo esta cifra no corresponde a la que se presentó en la base de datos.

período analizado (pasando de 12.287 familias en el año 2013 a 6.059 familias en el año 2014 y 4.197 en el 2015).<sup>9</sup>

Finalmente, se dispuso de los costos del programa de Bienes Nacionales que corresponde al presupuesto asignado en el convenio con dicha cartera del año correspondiente, dividido por el número de familias que fueron atendidas por ese programa.<sup>10</sup>

### **Costo unitario de la regularización de títulos de dominio en convocatorias años 2013-2015**

Año	Recursos transferidos	Beneficiarios	Costo
2013	\$ 195.000.000	430	\$ 453.488
2014	\$ 199.192.500	392	\$ 508.144
2015	\$ 300.000.000	500	\$ 600.000

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

En materia de recursos transferidos entre 2013 y 2014 el aumento fue de 2,2%, mientras que entre 2013 y 2015 el aumento fue de 54%. Los beneficiarios, en cambio, disminuyen en un 8,8% entre 2013 y 2014, y aumentan en 16,3% entre 2013 y 2015.

Consecuentemente, el costo promedio unitario de la regularización de títulos de dominio entre 2013 y 2015 va en aumento, de \$453.488 en 2013 a \$600.000 en 2015, lo que equivale a un aumento del 32,2% en el período analizado. No se tienen antecedentes que explique el aumento de estos costos.

### **Desempeño global**

El Programa responde a una necesidad claramente identificada y medible como son las carencias de habitabilidad que afecta a los sectores pobres y vulnerables de la población en el país, carencia que no es cubierta por programas de mejoramiento de la vivienda que exigen un ahorro previo y en algunos casos la organización de los postulantes. Se trata de una atención especializada en condiciones de habitabilidad, pero enmarcada en un modelo de protección social que procura apoyar a las familias en diversos ámbitos que le permitan ir superando la extrema pobreza. El foco está en las condiciones de habitabilidad y no en la obtención de una solución habitacional como lo hace el Ministerio de la Vivienda<sup>11</sup>.

La pobreza multidimensional afecta al 19,1% de la población (CASEN 2015), siendo la carencia de vivienda la tercera en importancia (de 15 indicadores) para esta población. En esta evaluación no se pudo determinar si con el Programa las familias mejoraron sus

<sup>9</sup> El programa estima que para el año 2015, los beneficiarios finales serán del orden de 6.165, conforme a los proyectos de intervención comunal. Esta cifra es diferente a la entregada al Panel para su análisis. De ser finalmente 6.165 las familias beneficiadas el cálculo de gasto promedio por beneficiario para el años 2015 sería de \$2.135. Sin embargo estos datos no han sido puestos a disposición del Panel por lo que no se puede dar fe de la cifra sugerida por el Programa.

<sup>10</sup> Considera el total de casos tramitados en trámite para las convocatorias de los años respectivos, independiente de sus resultados finales.

<sup>11</sup> El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) cuenta con programas de mejoramiento de la vivienda (Programa de Protección del Patrimonio Familiar), pero su foco se encuentra en el buen mantenimiento del "bien" vivienda más que en las condiciones de habitabilidad o seguridad de las familias.

condiciones de habitabilidad, puesto que no está operacionalizado para su medición este concepto. Se pudo constatar que para el período 2013 – 2015, del total de soluciones recepcionadas por las familias respecto a las diagnosticadas cayeron de un 87,9% en el 2013 a un 72,7% en el 2015. Lo que se explica porque se fue dando mayor relevancia con el tiempo a las soluciones más caras vinculadas a lo constructivo por sobre el equipamiento doméstico, lo que se evalúa positivamente dado que se están abordando las carencias de habitabilidad de mayor relevancia para la vida de las familias.

## Conclusiones

### Diseño

El objetivo de Propósito está bien construido ya que identifica la población – familias de los subsistemas de Seguridades y Oportunidades y Chile Solidario – y el cambio que se espera lograr en ella – “mejorar las condiciones de habitabilidad”. La limitación que tiene este último concepto es que no está operacionalizado cómo se medirá las mejoras logradas. En cuanto al único componente **Soluciones de habitabilidad** su enunciado no desglosa los ámbitos que abarca dicho componente (servicios básicos, mejoramiento de la vivienda; equipamiento básico para el funcionamiento del hogar y entorno de la vivienda). Por otra parte, dentro de la documentación entregada por el Programa aparecen los talleres de habitabilidad que apunta a reflexionar sobre las acciones que fomentan u obstaculizan un hábitat saludable con las familias. Sin embargo, no está definido como un Componente y que debiera contribuir al logro del objetivo de Propósito.<sup>12</sup> Por lo anterior, es que la MML se valida parcialmente, al no especificar todos los Componentes que pudieran integrarla.

En cuanto a los indicadores, la mayor limitación se encuentra en los indicadores de Propósito, ya que solo se está midiendo el acceso a los bienes y servicios que entrega el programa (medidas de output), pero no el cambio esperado en ellas (medidas de outcome). Entre estos pueden mencionarse, la incidencia y prevalencia de enfermedades, el rendimiento escolar, y la convivencia familiar, sin desmerecer eventuales “intangibles” como la autoestima, la convivencia y la violencia intrafamiliar.

### Población

Una carencia detectada es que no se han definido metas de población objetivo a atender anualmente, considerando la urgencia por superar condiciones de precariedad básicas para las familias. En contraste, el MDS determina un número anual de soluciones a implementar, en función del presupuesto disponible y del tarifado comunal, lo cual no parece un mecanismo apropiado para focalizar la población objetivo. El programa atiende a menos del 10% de la población potencial y no se evidencia un mecanismo que asegure que se trata de los casos más urgentes ya que la focalización se subordina al presupuesto

---

<sup>12</sup> El programa considera que la Regularización de los Títulos de Dominio es un Componente, aunque al inicio no lo consideró como tal. Al cambiar de opinión, entregó los antecedentes muy avanzada la evaluación, por lo que no fue considerado como tal en esta evaluación. Sin embargo, el Panel considera que de todos modos no debiera considerarse un componente del programa porque: a) la Regularización de los Títulos de Dominio no afecta a que las familias puedan participar del Programa, ni está relacionado con el logro del objetivo de Propósito; b) Es una transferencia que se hace al Ministerio de Bienes Nacionales y que los encargados del Programa no tienen tuición sobre la evolución de su ejecución.

disponible y la selección de familias se realiza una vez que se han establecido los convenios con los ejecutores.

## **Organización**

Un importante cuello de botella para el Programa ha sido las limitaciones que tiene la gestión de los municipios. La constatación es que ha habido una permanente rotación de los recursos humanos adscritos a la entidad edilicia, lo que ha influido en el cumplimiento de los plazos ya que ha habido demora en la realización de las distintas etapas y en la entrega de los productos y/o su calidad. Esa rotación exige que la asistencia técnica de FOSIS deba replicar todos los años procesos de capacitación que reducen, aún más, los limitados plazos de ejecución del Programa Habitabilidad. Asimismo, el personal asignado en FOSIS no tiene la posibilidad de verificar en terreno el 100% de los diagnósticos y un seguimiento in situ de las obras.

## **Sistemas de monitoreo y seguimiento**

Una importante falencia detectada para realizar el análisis de los productos y servicios que el Programa brinda a los beneficiarios, es la falta de información en línea. La plataforma SIGEC permite el ingreso de información general del proceso, pero no está habilitada para el ingreso de información cualitativa, cuestión que lleva a cabo FOSIS mediante planillas.

## **CONTINUIDAD y RECOMENDACIONES**

Dado que el Programa está abordando el problema habitabilidad que es relevante para las familias del Sistema Seguridades y Oportunidades y que ha demostrado capacidad para proporcionarles bienes y servicios que los beneficiarios evalúan positivamente, se recomienda la continuidad del Programa durante los próximos años. Sin embargo, se requiere introducir mejoras importantes para clarificar los resultados esperados y aumentar la producción y calidad de los productos destinados a las familias. Las más importantes son las siguientes:

### **1. Diseño**

#### **a) Operacionalizar el resultado a medir en el objetivo de Propósito**

Un desafío que el Programa tiene es identificar el cambio que se quiere obtener en las familias como resultado de la intervención y que, por el momento, está solo enunciado como mejorar las “Condiciones de Habitabilidad”. Una alternativa que el Panel sugiere entre tanto, es tener una medición “proxy” jerarquizando aquellos ámbitos o condiciones que se considere que tienen un mayor peso específico para solucionar las condiciones de habitabilidad. De este modo, se construye un índice a partir de los 4 ámbitos y las respectivas condiciones, en que a cada ámbito y a sus condiciones se le asigna un porcentaje o ponderación determinada. De este modo, a cada ítem de condiciones se le asigna una puntuación y eso da un total de acuerdo al porcentaje establecido. Finalmente, la sumatoria da un puntaje de habitabilidad y se puede establecer un umbral mínimo para considerar si el hogar tiene suficiencia en condiciones de habitabilidad. Con esto además, se puede dar un peso diferenciado a las distintas soluciones en relación a su contribución a mejorar las condiciones de habitabilidad. En la actualidad, cuantitativamente y conceptualmente vale lo mismo, por ejemplo, proveer un mueble de cocina que asegurar agua potable. La propuesta puede verse en el cuadro de más abajo:

Ámbitos								
Servicios Básicos		Vivienda		Equipamiento doméstico		Entorno		Total
Ponderación: %		Ponderación: %		Ponderación: %		Ponderación: %		100%
%	Sistema sanitario (agua)	%	Espacio suficiente.	%	Camas	%	Limpieza del terreno	
%	Sistema sanitario (excretas)	%	Adecuada estructura e impermeabilización.	%	Cocina	%	Residuos domiciliario	
%	Electricidad	%	Adecuadas aislación térmica y acústica	%	Calefacción	%	Acceso a la vivienda	
		%	Adecuada ventilación e iluminación natural	%	Mobiliario			
		%	Fácil acceso y desplazamiento.					
100	TOTAL CONDICIONES	100	TOTAL CONDICIONES	100	TOTAL CONDICIONES	100	TOTAL CONDICIONES	
								<b>Puntaje Total</b>

## b) Componentes

El componente “Soluciones de habitabilidad” subdividirlo en 4 sub-componentes que ya aborda el Programa: servicios básicos, mejoramiento de la vivienda; equipamiento básico y entorno de la vivienda, lo que daría una cuenta más detallada de los bienes que entrega y recursos que están involucrados. Asimismo, incluir el Componente Asesoría en habitabilidad cuyo servicio apunta a reforzar hábitos en las familias, en la que los talleres forman parte de uno de sus instrumentos. En este Componente debe establecerse protocolos detallados de intervención y lo que se espera lograr con las familias apoyadas. La regularización de los títulos de dominio no debiera considerarse dentro del Programa<sup>13</sup>, ya que corresponde a una tarea especializada que está a cargo del Ministerio que tiene las funciones y competencias para llevarlo adelante.

## 2. Población y focalización

Establecer como población objetivo y beneficiaria familias y no soluciones. De esta manera, se genera mayor coherencia con el objetivo de Propósito que espera cambiar las condiciones de habitabilidad en las familias del Sistema de Seguridades y Oportunidades. Además, debiera establecerse una meta de población objetivo a abordar en el mediano plazo (Se sugiere 3 o 4 años, para hacerla coincidir con la nueva administración gubernamental del año próximo).

<sup>13</sup> En la evaluación de DIPRES 2010 se recomendó estudiar que los Componentes vinculados a Bienes Nacionales se revisara “su continuidad como parte del programa”. Fue una recomendación que el programa acogió y fueron sacados del Programa Habitabilidad en el año 2011

### **3. Monitoreo y seguimiento**

- a) Se requiere implementar un sistema en línea que permita ingresar de forma permanente los antecedentes de la intervención y, de esta forma, hacer el seguimiento que permita hacer las correcciones con la oportunidad requerida.<sup>14</sup> Además, debe permitir tener la información detallada de los usuarios para realizar distintos tipos de evaluaciones sobre los resultados alcanzados.
- b) Revisar el rigor con que se está aplicando en terreno el diagnóstico de las soluciones a trabajar con las familias. Este es una etapa crucial para verificar la situación inicial de las familias en habitabilidad. Asimismo, estudiar la alternativa de aumentar los porcentajes mínimos de supervisión en terreno de los diagnósticos por parte de FOSIS – idealmente visitarlos todos, de la misma manera que se hace con los cierres de proyectos -, de este modo se valida las soluciones a trabajar que tienen las familias.
- c) Tener un sistema de información financiera que permita disponer y gestionar la información presupuestaria del Programa de manera consolidada. Considerar además un detalle de los gastos también por ámbitos de soluciones, facilitando con ello el seguimiento presupuestario y los procesos de toma de decisión.
- d) Incluir en los gastos del Programa los gastos administrativos que son cubiertos por el ente ejecutor, a modo de conocer el costo real de este ítem en todos sus niveles de implementación.

### **4. Organización y Gestión**

- a) Estudiar la alternativa de incorporar entidades privadas como ejecutores del Programa, para hacer frente a los problemas de gestión que han tenido los Municipios. De esta forma se puede ampliar la oferta de capacidades profesionales al servicio del Programa.
- b) Establecer un plan que al menos dé cuenta de situaciones críticas que tiene el Programa y plantear medidas de corrección con el fin de lograr:
  - que los proyectos por familia, incluyendo todas las etapas, no exceda los doce meses – podría, por ejemplo, iniciar el diagnóstico en el año anterior a la intervención;
  - regularizar en el mediano plazo que el Programa y sus proyectos comiencen en el 1º trimestre y terminen en el 4º trimestre de cada año.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el programa de Justicia Vecinal tiene un sistema en línea para seguir todas las causas

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE**

**AGOSTO 2017**

OFICIO N° 061/ 3742

ANT.: Oficio N° 1377 que envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales, Proceso 2017.

MAT.: Entrega respuesta institucional respecto al proceso evaluativo y los resultados de Evaluación de Programas Gubernamentales del Programa Habitabilidad.

SANTIAGO, **31 AGO 2017**

DE : **SR. MARCOS BARRAZA GÓMEZ**  
MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL

A : **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR**  
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

Junto con saludar, y en relación a la evaluación y recomendaciones establecidas por el Panel de Expertos que realizó la evaluación al Programa Habitabilidad, en el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) 2017 a cargo de la DIPRES, el Ministerio de Desarrollo Social señala lo siguiente:

I. Del proceso de Evaluación del Programa Habitabilidad

El Ministerio de Desarrollo Social valora la evaluación llevada a cabo, pues la Evaluación de Programas Gubernamentales ha sido un constante aporte al desarrollo de nuestros programas sociales; permitiendo identificar e incorporar mejoras a los mismos.

En primer lugar, nos parece relevante destacar la conclusión del Panel, quienes evalúan que *“El Programa responde a una necesidad claramente identificada y medible como son las carencias de habitabilidad que afecta a los sectores pobres y vulnerables de la población en el país, (...) Se trata de una atención especializada en condiciones de habitabilidad, pero enmarcada en un modelo de protección social que procura apoyar a las familias en diversos ámbitos que le permitan ir superando la extrema pobreza (...)”*.

En este sentido, valoramos que el Panel de Expertos señale en su informe que *“Dado que el Programa está abordando el problema habitabilidad que es relevante para las familias del Sistema Seguridades y Oportunidades y que ha demostrado cierta capacidad para proporcionarles bienes y servicios que los beneficiarios evalúan positivamente, se recomienda la continuidad del Programa durante los próximos años”*.

Cabe señalar también, que compartimos la necesidad de que el programa continúe contribuyendo a que la población vulnerable solucione carencias de habitabilidad en el ámbito de la protección social, las que por sí misma no lograría resolver.

Cabe hacer presente, que los aspectos de mejora y desafíos planteados por el Panel, se encuentran en línea con los aspectos que el equipo profesional a cargo del Programa y la Asistencia Técnica a cargo del FOSIS ha venido trabajando como parte de procesos de mejora continua. En este contexto, se han venido aplicando de manera progresiva ajustes en materia de calidad y gestión del Programa, que pueden evidenciarse a través de la valoración que el Panel realiza a la evolución en la canasta de soluciones, en base a la disminución de soluciones de equipamiento doméstico y el incremento de soluciones de Condiciones de la Vivienda y Servicios Básicos, en el período analizado 2013-2015.

## II. Respeto de los resultados de la evaluación:

A continuación se expone la postura institucional respecto a la evaluación y recomendaciones específicas realizadas por el Panel Evaluador. Éstas están organizadas en 4 ítems: Diseño, Selección de Poblaciones, Gestión y Procesos, y Sistemas de Información.

### 1. Diseño del Programa Habitabilidad:

Respecto del propósito, el Panel señala que *“El objetivo de Propósito está bien construido ya que identifica la población – familias de los subsistemas de Seguridades y Oportunidades y Chile Solidario – y el cambio que se espera lograr en ella – “mejorar las condiciones de habitabilidad”*. La limitación que plantea el Panel se asocia específicamente a que en relación al concepto de condiciones de habitabilidad, no está operacionalizado cómo se medirá las mejoras logradas. *En este marco, el Panel concluye: “En cuanto a los indicadores, la mayor limitación se encuentra en los indicadores de Propósito, ya que solo se está midiendo el acceso a los bienes y servicios que entrega el programa (medidas de output), pero no el cambio esperado en ellas (medidas de outcome)”*. Consideramos que lo planteado por el Panel, en cuanto a la necesidad de operacionalizar el concepto de “Condiciones de Habitabilidad”, de manera de permitir la medición de los resultados y la contribución del programa al logro de su propósito, es pertinente, pues dicha recomendación permitirá que el Programa cuente con información estandarizada y objetiva de los resultados.

Asimismo, el Ministerio considera que la evaluación genera una oportunidad de mejora de los instrumentos de medición. En este sentido, evaluaremos la incorporación de la propuesta de instrumento que jerarquiza las condiciones de habitabilidad a trabajar, dándoles una ponderación y estableciendo un umbral mínimo para la medición de resultados.

En cuanto a la propuesta de diferenciar las Soluciones de Habitabilidad en 4 subcomponentes: Servicios Básicos, Mejoramiento de Vivienda, Equipamiento Básico y Entorno, consideramos que esto es factible de realizar y contribuiría a mejorar la medición de eficacia y cumplimiento del propósito del Programa, por lo que se incorporará en el diseño del programa.

Respecto a la propuesta de incorporar un segundo componente referido a *“Asesoría en Habitabilidad”*, coincidimos en que dicha dimensión es una parte importante de lo que realiza el Programa, y por lo tanto trabajaremos en la definición de dicho componente, modificando la estrategia e indicadores de manera acorde.

Por último, la recomendación del Panel Evaluador, sobre no incorporar como componente la Regularización de Títulos de Dominio, en la que específicamente se señala: *“La regularización de los títulos de dominio no debiera considerarse dentro del Programa, ya que corresponde a una tarea especializada que está a cargo del Ministerio que tiene las funciones y competencias para llevarlo adelante”*. A ese respecto, este Ministerio no comparte dicha apreciación, por dos motivos. En primer lugar, la entrega de soluciones de habitabilidad sólo puede realizarse a hogares que cuentan con sus títulos de dominio. En este marco, se hace necesaria la derivación hacia la regularización de los títulos de dominio en aquellos casos en los que esta situación no está resuelta. Por lo mismo, la descrita es una etapa necesaria para el correcto funcionamiento del programa. En segundo lugar, este Ministerio considera que el mecanismo utilizado es adecuado para asegurar la atención de familias o personas del Sistema Intersectorial de Protección Social en lo que dice relación con la regularización de sus Títulos de Dominio de terreno, lo que constituye una prestación relevante y necesaria para mejorar las condiciones de vida de las familias pertenecientes al Subsistema Seguridades y Oportunidades. Por ello, esta materia se ha incorporado como indicador de cumplimiento de la Matriz de Bienestar de los programas del Subsistema de Seguridades y Oportunidades en lo relativo al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. En consecuencia, este Ministerio cree necesario fortalecer las acciones relacionadas con los Convenios interministeriales que permita garantizar prestaciones en general y la regularización de títulos de dominios en particular, cuando ello es necesario y factible, en vez de eliminar dicho componente del programa.

## 2. Definición de las poblaciones y priorización de soluciones de habitabilidad

En relación a los mecanismos que utiliza el Programa para la definición de metas de cobertura, el Panel observa que el programa debiera “*Establecer como población objetivo y beneficiaria familias y no soluciones*”. Respecto de este punto, cabe señalar que siendo coherentes con la definición de población objetivo y el problema y propósito del programa, el sujeto de atención del Programa es la familia (hogar) y no soluciones. Sin embargo compartimos que en algunos casos se pudiera generar cierta confusión, especialmente debido a que algunos indicadores de la matriz de marco lógico consideran “soluciones” en su formulación y, de igual manera, para algunos fines de planificación presupuestaria se consideran “soluciones”. En este contexto, se incorporaran los ajustes necesarios a los indicadores y planificación presupuestaria de modo que no se genere la confusión antes señalada y quede claramente reflejado que la unidad de selección de beneficiarios y de metas de producción corresponde a familias.

Respecto a la recomendación del Panel Evaluador de “*establecer una meta de población a atender en un periodo de 3 a 4 años*”, se hace presente que el Programa cuenta con un presupuesto anual, que nos ha permitido atender alrededor de un 4% de la población potencial, el cual puede variar, conforme a las condiciones macroeconómicas del país y prioridades gubernamentales, tal como se refleja en el presupuesto 2017 y el marco presupuestario 2018. Complementariamente, el programa es parte del Sistema Seguridades y Oportunidades, y por lo tanto presenta una población potencial que puede variar año a año, y a la que se le diagnostican las necesidades en materia de habitabilidad sólo de manera posterior a que se ingresa al Subsistema, por lo cual consideramos complejo incorporar esta recomendación.

## 3. Gestión del Programa

En relación a la organización y gestión del Programa se comparte que los diferentes niveles de capacidad municipal conlleva dificultades que afectan a la gestión del Programa, exigiendo que la Asistencia Técnica del FOSIS redoble sus esfuerzos en capacitar a equipos comunales que pueden tener, en algunos casos, rotación. No obstante, es importante reconocer el rol que prestan los Municipios como articuladores de la oferta programática estatal en el territorio y, en particular, en la ejecución de los distintos programas del Subsistema Seguridades y Oportunidades. Por lo tanto, en la organización del Programa Habitabilidad es clave el rol del municipio como coordinador y ejecutor de acciones relacionadas con Asistencia Social y Programas Sociales. Dicho lo anterior, es posible estudiar mecanismos para la ejecución más eficiente de aspectos técnicos y procesos complejos tales como diagnósticos, elaboraciones de propuestas técnicas, licitaciones de obras, procesos de compra, entre otros.

Respecto a la recomendación del Panel Evaluador de “*incorporar entidades privadas como Ejecutores del Programa*”<sup>1</sup> para hacer frente a los problemas de gestión que presentan las Municipalidades, cabe mencionar que esta alternativa se ha incorporado en las convocatorias recientes y, actualmente, se están haciendo ajustes para estandarizar este proceso.

En relación a la recomendación respecto de “*Revisar el rigor con que se está aplicando en terreno el diagnóstico de las soluciones a trabajar con las familias y aumentar los porcentajes mínimos de supervisión en terreno de los diagnósticos por parte de FOSIS-idealmente visitarlos todos*”<sup>2</sup>, se acoge la recomendación y se evaluará el mecanismo más eficiente para alcanzar una óptima supervisión de los diagnósticos, conforme al presupuesto disponible. Respecto de “*mejorar la ejecución presupuestaria de algunas regiones y comunas*”, si bien constituye un esfuerzo constante de la División a cargo del Programa, se acoge esta observación, pues se considera necesario explorar alternativas que permitan ser más eficientes en la ejecución presupuestaria.

<sup>1</sup> La recomendación es: “*Estudiar la alternativa de incorporar entidades privadas como ejecutores del Programa, para hacer frente a los problemas de gestión que han tenido los Municipios. De esta forma se puede ampliar la oferta de capacidades profesionales al servicio del Programa*”.

<sup>2</sup> La recomendación es: “*Revisar el rigor con que se está aplicando en terreno el diagnóstico de las soluciones a trabajar con las familias. Este es una etapa crucial para verificar la situación inicial de las familias en habitabilidad. Asimismo, estudiar la alternativa de aumentar los porcentajes mínimos de supervisión en terreno de los diagnósticos por parte de FOSIS - idealmente visitarlos todos, de la misma manera que se hace con los cierres de proyectos -, de este modo se valida las soluciones a trabajar que tienen las familias*”.

En lo relacionado con la propuesta del Panel de "establecer un plan de acción frente a aspectos críticos del Programa", elaboraremos una propuesta que contemple, al menos, mecanismos para asegurar que los proyectos por familia no excedan los 12 meses de ejecución y para regularizar -en el mediano plazo- que el comienzo del Programa sea en el 1er semestre del año.

Respecto de la recomendación de "trabajar las estimaciones de demanda tomando en cuenta los posibles efectos asociados a desastres naturales, que de acuerdo a lo informado por el Programa generan desajustes entre las estimaciones y las necesidades reales", consideramos que es una recomendación más compleja de implementar debido a que no es posible anticipar la ocurrencia y magnitud de desastres naturales y por tanto no es parte de la ejecución regular del Programa. Por último, debe tomarse en cuenta que el Programa Habitabilidad tiene un diseño y una lógica de prestación complementaria al proceso de superación de las vulnerabilidades de familias o personas que participan del Subsistema, que, sin embargo, considera la flexibilidad para que, en caso de emergencia, su ejecución se ajuste a los requerimientos que sean necesarios.

4. Sistema de monitoreo y seguimiento del Programa:

Respecto de los sistemas de monitoreo con los que cuenta el programa, el Panel recomienda: *"implementar un sistema en línea que permita ingresar de forma permanente los antecedentes de la intervención y, de esta forma, hacer el seguimiento que permita hacer las correcciones con la oportunidad requerida"*. A este respecto, compartimos las observaciones respecto de la dificultad de manejar en tiempo real la información de los procesos llevados a cabo por el Programa para una adecuada gestión. El Ministerio está consciente de las necesidades de modernización de la plataforma para el Programa y evaluará alternativas de mejora, en función de los recursos disponibles.

En relación a la observación del Panel acerca de "Tener un sistema de información financiera que permita disponer y gestionar la información presupuestaria del Programa de manera consolidada. Considerar además un detalle de los gastos también por ámbitos de soluciones, facilitando con ello el seguimiento presupuestario y los procesos de toma de decisión", es necesario señalar que dicho sistema corresponde al Sistema de Gestión de Convenios SIGEC, que actualmente permite analizar las rendiciones y gastos por ítem presupuestario de cada Comuna, sin embargo, dicho Sistema no tiene definida un lógica como la que se recomienda, por lo que se evaluará, en función de los recursos disponibles, la factibilidad de incorporar las mejoras que permitan responder a lo recomendado.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



DISTRIBUCIÓN

10/10/2014  
JEF/LDS/ICH/ICD/DRE/JCE

1. Sr. Director de Presupuestos.
2. División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos.
3. Gabinete Ministro, Ministerio de Desarrollo Social.
4. Gabinete Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social.
5. Gabinete Subsecretaría de Servicios Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.
6. División de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.
7. División de Promoción y Protección Social, Ministerio de Desarrollo Social.
8. Oficina de Partes, Ministerio de Desarrollo Social.

Ex. 37050



MINISTERIO DE  
DESARROLLO SOCIAL  
MARCOS BARRAZA GÓMEZ