

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

**PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE ELECCIÓN DE VIVIENDA
DS 49**

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO

**PANELISTAS: TAMARA JERI (COORDINADOR/A)
LILIANA CANNOBBIO
DIEGO VÁSQUEZ**

La evaluación presentada en este informe fue elaborada por un Panel de evaluadores externo e independiente seleccionados vía concurso público y DIPRES no necesariamente comparte la visión y/o totalidad de recomendaciones entregadas.

NOVIEMBRE 2019 – JUNIO 2020

RESUMEN EJECUTIVO

| | |
|-------------------------------|--|
| NOMBRE DEL PROGRAMA | Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S. 49, V y U, 2011) |
| AÑO DE INICIO | 2011 |
| MINISTERIO RESPONSABLE | Ministerio de Vivienda y Urbanismo |
| SERVICIO RESPONSABLE | Departamento de atención a grupos vulnerables (División de Política Habitacional)- Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo |

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2016-2019

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2020: \$643.551 millones

1. Descripción general del programa

El Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) es el principal programa de subsidio de la Política Habitacional para las familias más vulnerables del país, que entró en vigencia en 2011 con el Decreto Supremo N°49 del MINVU, que regula su funcionamiento. Su **propósito** es proveer una vivienda adecuada¹ a familias vulnerables, bajo un régimen de tenencia segura y permanente, sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios, con el **fin** de contribuir a la reducción del déficit habitacional en la población más vulnerable, promoviendo una mayor integración social.

Al igual que su antecesor (Fondo Solidario de Vivienda, regulado por DS N° 174), el FSEV actúa bajo un modelo que externaliza en Entidades Patrocinantes (EP) -que pueden ser entidades públicas o privadas, con o sin fines de lucro-, la detección y organización de las familias que postularán al subsidio, la formulación de los proyectos habitacionales o la identificación de viviendas usadas aptas, la construcción y la asistencia jurídica y técnica de las adquisiciones de viviendas usadas. Los actores privados con fines de lucro (inmobiliarias y constructoras), son los principales agentes del modelo - ya que priman como entidades patrocinantes², son los propietarios de los terrenos donde se construye preferentemente, lo que resulta en una fuerte determinación del mercado, en la composición de los grupos y localización de las viviendas en la trama urbana, en la fijación de precios de las viviendas y en la provisión de oferta constructiva.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desempeña la conducción estratégica y el ajuste entre el otorgamiento de subsidios y objetivos de la política habitacional y urbana. Los Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), como ejecutores del FSEV, solicitan recursos para atender la demanda habitacional potencial, sin contar con un mecanismo estandarizado y con desiguales niveles de información respecto de sus características; además aprueban los servicios y bienes ejecutados por las entidades patrocinantes, de acuerdo con su contrato, y cursan los pagos respectivos. Cuando no es factible la tercerización, SERVIU asume el rol de EP. En este modelo, el nivel central de MINVU- en la División de Política Habitacional-, fija y actualiza la normativa del Programa, define los tipos de llamados que se realizarán, selecciona bajo un único mecanismo a las familias a subsidiar y realiza un seguimiento administrativo de los proyectos.

¹ De acuerdo a las definiciones de Naciones Unidas, una vivienda es adecuada cuando su tenencia es segura, es decir, existe garantía de protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Incluye regímenes desde la propiedad, copropiedad y arriendo fiscal o municipal; si dispone de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura adecuadas; es asequible económicamente; garantiza la seguridad física, espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales; es accesible y tiene una localización que permite acceso a oportunidades de desarrollo y calidad de vida; y toma en cuenta la identidad cultural (Oficina del Alto Comisionado de Vivienda y ONU Hábitat, s/f).

² 75% de las EP que prestaron servicios en el período evaluado, son Inmobiliarias y empresas constructoras.

1.1 Componentes

El modelo operativo, distingue 3 componentes³:

Componente 1 Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social: Subsidio para financiar los siguientes servicios provistos por las Entidades Patrocinantes externas o por los SERVIU:

- Identificación, gestión y organización de la demanda, elaboración del proyecto técnico constructivo con participación de las familias postulantes e ingreso para aprobación por parte de SERVIU, previos a la postulación de proyectos de construcción.
- Asesoría jurídica para compra de terrenos, gestión técnica y social del proyecto habitacional, incluyendo asistencia para la autoconstrucción en el caso de DP y CSP, asesoría para la recepción final e inscripción de viviendas en el caso de construcción. En el caso de viviendas a adquirir, verificación de la idoneidad técnica y legal de los inmuebles, operación de compraventa e inscripción; y;
- Posterior a la entrega de conjuntos de viviendas construidas, acompañamiento para la conformación del nuevo barrio.

Componente 2 Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas económicas. Comprende un subsidio base entre 260 UF y 550 UF según sea el tipo de vivienda, ubicación geográfica, características y vulnerabilidad del grupo familiar; que pueden complementarse con subsidios para costear localización del terreno, requerimientos de la construcción y el suelo, por condiciones familiares y capacidad de ahorro y para equipamiento y espacio público, pudiendo los subsidios alcanzar un valor final de 926 UF en el caso de proyectos de construcción y 470 UF en el caso de adquisición de viviendas. Junto a un monto mínimo de ahorro requerido a las familias (de 10 UF o 15 UF según la vulnerabilidad), así como de aportes adicionales de entidades externas (Municipalidades, Gobiernos regionales u otros), permiten acceder a viviendas, en alguna de las siguientes modalidades:

- i. Adquisición de una vivienda construida, nueva o usada, en el mercado inmobiliario o de la nómina de viviendas disponibles de proyectos de construcción colectiva, al que se postula en forma individual.
- ii. Construcción de conjuntos con urbanización, equipamiento y áreas verdes, de hasta 160 viviendas (denominados Construcción en Nuevos Terrenos – CNT), o de hasta 600 viviendas ejecutado por etapas (Megaproyectos - MP); a los postulan comités de vivienda, o entidades sin fines de lucro, Municipalidades y Corporaciones, al efecto de proveer vivienda social a grupos vulnerables en modalidad de arriendo.
- iii. Construcción de pequeños condominios (CPC) de entre 2 y 9 viviendas y opcionalmente equipamiento, en régimen de copropiedad inmobiliaria, pudiendo contemplar recuperación o rehabilitación de edificaciones pre-existentes en el terreno.
- iv. Construcción de una o más viviendas en un sitio que pertenece a la familia postulante (Construcción en Sitio Propio -CSP), la que puede realizarse por autoconstrucción asistida; y
- v. Construcción de una o más viviendas en un sitio donde ya existen inmuebles y que se divide en uno o más predios adicionales (Densificación Predial-DP), modalidad que también admite la autoconstrucción asistida.

Las familias acceden al subsidio presentándose a llamados regionales de postulación realizados por SERVIU⁴ para cada una de las modalidades habitacionales. En el caso de proyectos de construcción de vivienda, la postulación se realiza en forma individual (para viviendas unitarias), a través de grupo

³ Los cuales fueron definidos en conjunto con el panel evaluador en el presente proceso, atendiendo lo que realiza el Programa en la actualidad y la especificidad de cada servicio costado por FSEV en relación con el bien final a entregar, tal como se consigna en el propósito.

⁴ En forma excepcional y en casos de extrema vulnerabilidad habitacional, se podrá acceder mediante asignación directa, con las debidas autorizaciones Ministeriales.

organizado (comité habitacional o cooperativa de vivienda cerrada), así como por parte de personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro, al efecto de proveer vivienda social a grupos vulnerables en modalidad de arriendo. Las postulaciones en esta modalidad deben acreditar condiciones sociales y ahorro, incluyendo además un proyecto constructivo elaborado por una EP y aprobado previamente por los SERVIU. En el caso de postulación a adquisición de vivienda, las familias postulan solo acreditando condiciones sociales y ahorro y de forma individual.

A la nómina de postulantes, se aplica una metodología de puntuación de acuerdo al núcleo familiar, la vulnerabilidad habitacional, social y la antigüedad de la postulación y del ahorro, siendo seleccionados de acuerdo al orden de prelación resultante, hasta asignar la totalidad de recursos disponibles en cada llamado.

Componente 3 Fiscalización técnica de la ejecución de obras en proyectos de construcción de vivienda, a cargo de profesionales SERVIU o vía personas naturales o jurídicas contratadas por SERVIU al efecto. El servicio consiste en la verificación de la ejecución de obras conforme al proyecto ingresado y sus modificaciones aprobadas, al permiso de edificación y a la normativa legal, reglamentaria y técnica vigente. La fiscalización de obras contempla las labores de recepción del contrato y planificación de actividades de fiscalización e inspección técnica de obras, las visitas a terreno planificadas para el control de calidad y según lo que plantea su reglamento, información permanente a SERVIU, pruebas y medidas correctivas, y cierre y recepción final de obras.

1.2 Población potencial y objetivo

El FSEV está dirigido a familias que se encuentren preferentemente dentro del 40% más vulnerable de la población nacional⁵, pudiendo incluirse hasta un 30% de familias que se encuentren hasta el 90% del instrumento de caracterización socioeconómica (RSH o hasta el tercer quintil de vulnerabilidad según FPS) en los proyectos colectivos de construcción, siempre y cuando acrediten condiciones de carencia habitacional⁶. Para ser elegibles (población potencial), las familias deben cumplir además con los siguientes requisitos; no ser propietarias de una vivienda, contar con jefatura de hogar mayor de 18 años, acreditar el ahorro mínimo exigido, acreditar un núcleo familiar con excepción de algunos hogares unipersonales⁷ que cumplen algunas condiciones; y así como contar con un proyecto habitacional pre-aprobado, en caso que se postule al subsidio de construcción en cualquiera de sus modalidades, o acreditar la tenencia de terreno en casos en que se requiere.

Para estimar la población potencial, se disponen de Encuesta CASEN y el Registro Social de Hogares, los que arrojan estimaciones muy disímiles, además de no recoger atributos como el conjunto de acreditaciones antes descritas, ni de la condición de estar organizado o presentar la motivación a obtener una vivienda en propiedad; de modo que estas condiciones, solo se constatan en el proceso de postulación, pero no en las estimaciones previas.

Para definir la población que se planea atender en el mediano plazo (población objetivo), no existen criterios adicionales a los señalados como requisitos de postulación, por lo que la población objetivo, emerge de manera autónoma por los procesos desarrollados por entidades patrocinantes o por acceso a información, y se conoce por parte de MINVU cuando inician procesos de postulación, pudiendo en esta etapa subdividirse los núcleos familiares, y por tanto, su estimación nacional es altamente

⁵ De acuerdo a los instrumentos de caracterización socioeconómica vigentes, pudiendo emplearse calificación socioeconómica (CSE) en el RSH, la cual considera la determinación de los ingresos del hogar, el cálculo del índice de necesidades y la aplicación del test de medios (MIDESO, 2017); o bien la Ficha de Protección Social (FPS).

⁶ Si bien en el Decreto, no se especifica el tipo de carencia habitacional, en la Ficha de Seguimiento del Programa al Ministerio de Desarrollo Social (de diciembre 2017), se le define como “formar parte del déficit cuantitativo”, entendido éste como la ocurrencia de una o más de las siguientes condiciones: ser un hogar con allegamiento externo, encontrarse en condición de allegamiento interno en condiciones de hacinamiento y hogares que ocupan viviendas irrecuperables (CEHU, 2017).

⁷ Pueden ser hogares unipersonales, cuando son personas mayores, indígenas, personas con discapacidad, en condición de viudez o que acrediten acogerse a las condiciones de reparación a víctimas de tortura (Valech).

completa. Al no existir una definición Ministerial sobre la población objetivo para su cuantificación, ésta se asimila a la población potencial y estadísticamente, se contabiliza a partir de CASEN, por contener este instrumento, más variables de caracterización (ver cuadro 1).

La cantidad de familias a atender anualmente se determina en base al presupuesto programático y la capacidad regional de gestionar proyectos habitacionales en el banco de proyectos.

CUADRO 1: POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO PERÍODO 2016-2019

| Año | Población Potencial (a) | Población Objetivo (b) | Cobertura de Población Objetivo respecto de la Potencial (%) (b/a) |
|------------------------------|-------------------------|------------------------|--|
| 2016 | 805.939 ⁽¹⁾ | 805.939 ⁽¹⁾ | n/a ⁽³⁾ |
| 2017 | 948.059 ⁽²⁾ | 948.059 ⁽²⁾ | n/a ⁽³⁾ |
| 2018 | 948.059 ⁽²⁾ | 948.059 ⁽²⁾ | n/a ⁽³⁾ |
| 2019 | 948.059 ⁽²⁾ | 948.059 ⁽²⁾ | n/a ⁽³⁾ |
| % Variación 2016-2019 | 17.6% | 17.6% | n/a ⁽³⁾ |

Fuentes: (a) (b) Estimación en base a CASEN. Corresponde al número de núcleos principales con jefaturas mayor de 18 años, u hogares unipersonales admitidos en FSEV, no propietarios de vivienda y que estén en condiciones de hacinamiento, o allegamiento externo.

Notas: (1) Población potencial en base a CASEN 2015 | (2) Población potencial en base a CASEN 2017 | (3) No aplica este cálculo, dado que no se define una población objetivo en estricto rigor.

1.3 Financiamiento

El financiamiento del FSEV se encuentra contemplado principalmente en la asignación de la Ley de Presupuestos para cada uno de los SERVIU, considerados como las instituciones responsables de la ejecución de los recursos del programa presupuestario (Partida 18, Capítulos del 21 al 36, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 01, Asignación 133 de los SERVIU). Este presupuesto corresponde en promedio al 97% del total de los recursos disponibles para la ejecución del programa, mientras que el 3% restante corresponde al presupuesto de los Subtítulos 21 (gastos en personal) y 22 (bienes y servicios de consumo) financiados por cada SERVIU.

Dentro del presupuesto total del MINVU, el FSEV representó presupuestariamente en promedio para el periodo 2016-2019 el 18% de los recursos de la cartera, con una fluctuación entre un 11% y 24%. Asimismo, respecto del total de presupuestos de los SERVIU como entidades ejecutoras, representó en promedio el 20%.

CUADRO 2: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA RESPECTO DEL PRESUPUESTO MINVU, PERÍODO 2016-2020 (MILES DE \$2020)

| Año | Presupuesto inicial de la Institución responsable (SERVIU) | Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto) | % Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable (SERVIU) |
|------------------------------|--|---|---|
| 2016 | \$1.739.375.618 | \$477.603.331 | 27% |
| 2017 | \$2.239.623.534 | \$297.024.293 | 13% |
| 2018 | \$2.347.870.594 | \$299.473.469 | 13% |
| 2019 | \$2.496.608.212 | \$604.410.155 | 24% |
| 2020 | \$2.700.362.342 | \$643.551.141 | 24% |
| % Variación 2016-2020 | 55,3% | 34,8% | No aplica |

Fuente: Elaboración Propia con datos Ley de Presupuestos 2016-2020.

Dado que los plazos para ejecución de las soluciones habitacionales superan el año calendario, la gestión presupuestaria se complejiza dado que se deben ir cumpliendo compromisos de pago de acuerdo con variables que no siempre están bajo el control total del FSEV. Así, los recursos del año

asignados en la Ley de Presupuestos, corresponde al arrastre de pago de compromisos adquiridos en años anteriores a través del otorgamiento de subsidios, estimado en base al avance de las obras o la cantidad de familias que encuentran una vivienda para concretar la operación de adquisición. A esto, se lo define como línea “presupuesto”.

Por otra parte, anualmente, se define un “programa habitacional”, que corresponde a recursos comprometidos anualmente para el otorgamiento de subsidios y cuyo gasto se ejecutará en varios ciclos presupuestarios, quedando consignado en una Resolución conjunta entre MINVU y la Dirección de Presupuestos (DIPRES). En el período evaluado, este programa ha alcanzado un promedio anual de 20,1 millones de UF (Cuadro 3). La distribución regional de este programa se realiza a través de una instancia denominada PEGIR⁸, a la cual concurren todos los SERVIU, solicitando recursos asociados a la cantidad de subsidios que planifican otorgar según ciertos objetivos, énfasis y el déficit que detectan en el territorio. El nivel central (División de Política Habitacional) distribuye los recursos, de acuerdo con el peso relativo de cada región en el déficit habitacional cuantitativo; los subsidios otorgados en el año anterior, el Banco de proyectos en evaluación y proyectos en preparación y planes específicos regionales. Así, se ha comprometido un promedio anual del orden de 20,2 millones de UF, con un alza en 2017 que se explica por explicado por el aumento en subsidios otorgados en dicho año.

CUADRO 3: PRESUPUESTO COMPROMETIDO (LÍNEA PROGRAMA)

| Año | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
|---------------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Compromiso de Gasto (UF) | 18.183.556 | 26.234.225 | 19.074.328 | 17.306.522 | 80.798.631 |

Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa (Base Maestra). El Cálculo contempla los subsidios otorgados por año – gasto comprometido en cada año-, sin contabilizar los incrementos.

Aunque la estructura de financiamiento del FSEV, no contempla traspaso formal desde otras instituciones, en términos de recursos involucrados en la generación de las soluciones habitacionales existen recursos adicionales provistos para la compra de terrenos y la construcción de viviendas, para los proyectos de construcción, provenientes de los Gobiernos Regionales (GORE), aportes que no ingresan al presupuesto de los SERVIU. Asimismo, se considera dentro del financiamiento de las viviendas el ahorro de las familias, lo que constituye un requisito para la obtención del subsidio. Sin embargo, esto último, tampoco se integra a su estructura de financiamiento.

CUADRO 4: FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016 - 2020 (EN MILES DE PESOS AÑO 2020)

| Fuentes de Financiamiento | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | | Var. Per. |
|---|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|-------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | |
| 1. Presupuestarias | 490.074.450 | 100 | 310.394.527 | 100 | 315.335.405 | 100 | 618.392.906 | 100 | 643.551.141 | 100 | 31,5 |
| 1.1. Asignación específica al Programa 18.21-36.01.33.01.133 | 477.603.331 | 97 | 297.024.293 | 96 | 299.473.469 | 95 | 604.410.155 | 98 | 643.551.141 | 100 | 34,7 |
| 1.2. Aportes institución responsable (Subt 21 y 22 de SERVIU y MINVU Central | 12.471.119 | 3 | 13.370.234 | 4 | 15.861.936 | 5 | 13.982.751 | 2 | \$0 | 0,0 | -100 |
| Total | 490.074.050 | -- | 310.394.527 | -- | 315.335.405 | -- | 618.392.904 | -- | 643.551.141 | -- | 31,5 |

Fuente: Leyes de Presupuesto 2016 – 2020.

Sumando al presupuesto inicial expresado en el Cuadro 4, el panel ha estimado (en base al gasto de los proyectos efectivamente terminados en el periodo) que el aporte adicional de los GORE, y el aporte

⁸ El PEGIR es un proceso de planificación de toda la inversión y gasto del Ministerio, en el que se inscribe la inversión habitacional. Este instrumento consolida y prioriza las iniciativas habitacionales y urbanas de cada región, como resultado de un diagnóstico en base a antecedentes de déficit, lineamientos ministeriales, y problemáticas específicas regionales y territoriales.

de las familias por ahorro base y adicionales, representa para el periodo de evaluación el 7,2% respecto de los recursos totales anuales, variando significativamente entre la región y de las condiciones del mercado de suelo en cada caso. Por otra parte, en regiones extremas (Magallanes, Aysén y Arica y Parinacota), el aporte de los GORE ha sido mucho más importante que en el resto del país, dando cuenta de una insuficiencia de los subsidios FSEV para financiar soluciones habitacionales en dichos territorios. A su vez, el ahorro de las familias es del orden de 1,8%, siendo mayor en Magallanes, Ñuble y la RM.

1.4 Estándar de las viviendas otorgadas y mejoramiento de la oferta

El FSEV mejora el estándar técnico de las viviendas entregadas, en relación con los programas previos dirigidos a familias más vulnerables, manteniendo el metraje mínimo proyectado de 55 mt², pero con un recinto de dormitorio adicional (total de 3), mayor especificidad en criterios de accesibilidad universal y flexibilidad en el programa acorde a las condiciones culturales y el uso de las familias beneficiadas. Asimismo, se genera una mejoría en el estándar del equipamiento en los conjuntos habitacionales, gracias a un incremento del subsidio de equipamiento de 5 a 20 UF por familia, y a una mayor estandarización y adecuación del mismo a las características del conjunto.

Por otra parte, el FSEV introduce requisitos más específicos para la asignación del “subsidio diferenciado a la localización”, estableciendo distancias mínimas a servicios públicos más especificados; con ello, se promueve que el instrumento sea un incentivo efectivo para mejores localizaciones.

Uno de los aspectos más destacados del diseño programático del FSEV evaluado, corresponde a la introducción de nuevos actores en la producción de vivienda, que no operan con la racionalidad de la maximización de utilidades, agregando valor al proyecto desde la perspectiva social y modificando un aspecto sustantivo de lo planteado por el modelo de producción de vivienda del DS N°49 en su diseño inicial, así como de su predecesor. Se trata de las cooperativas cerradas de vivienda, cuyo modelo de producción y de gestión habitacional es colectivista, tanto en la etapa de diseño, de construcción y de administración posterior de la propiedad colectiva; así como la incorporación de una glosa presupuestaria (N°03, de 2017), a través de la cual se permite que personas jurídicas de derecho público o privadas sin fines de lucro pudieran obtener subsidios para construir vivienda destinada a alquiler para beneficiarios del DS N°52. Estas dos modalidades, muestran que es posible concebir modelos alternativos de producción de vivienda y potencialmente aumentar la capacidad de producción de vivienda, sumando a nuevos actores que representa de mejor forma el interés social (municipios o cooperativas), y ponen en valor la planificación territorial, al tiempo que favorecen el acceso a zonas mejor localizadas.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Justificación del programa

El FSEV contribuye a resolver el problema del acceso inequitativo de las familias más vulnerables a una vivienda adecuada. De acuerdo con las cifras de la Encuesta CASEN de 2017, una de cada tres familias que presenta algún tipo de requerimiento habitacional, corresponda a familias pertenecientes al I quintil de ingresos, lo que equivale a 245 mil hogares, donde el ingreso promedio del hogar no supera 11,2 UF (\$300.1399). Adicionalmente, se evidencia un aumento de 64% en el allegamiento para este sector de la sociedad entre la encuesta de 2015 y 2017 (CChC, 2019).

⁹ Pesos del 31 de diciembre de 2017, año en que se toma la muestra CASEN 2017.

La principal causa de esta brecha de acceso se relaciona con bajos e inestables ingresos (OECD; 2018)¹⁰ que no le permite a este grupo tener una capacidad de ahorro o constituirse en sujetos de crédito hipotecario para acceder de manera autónoma a un bien raíz; más aún en un contexto de un mercado inmobiliario con un alza sostenida de los precios, en particular del precio del suelo, en los últimos 20 años y donde la banca aplica una tasa de interés a las viviendas de hasta 1000 UF superior a la tasa que fija el Banco Central para créditos de montos superiores (Hevia y Vásquez, Banco Central, 2017)¹¹.

Dado que el mercado inmobiliario presenta características de mercado incompleto en el acceso a este bien por parte de los sectores más vulnerables, y que además presenta fallas de competencia, y dada la magnitud importante de déficit habitacional en la población más vulnerable del país, **se justifica plenamente la intervención del Estado** para garantizar el acceso de estas familias a una vivienda adecuada.

No obstante, las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación – tal como se explicita en las siguientes páginas – plantean una reforma sustantiva al diseño y estrategia de este instrumento, para abordar el problema público originado en la falla de mercado descrita. Es función del Estado, y no del mercado, revertir estratégicamente la curva a la baja en la producción de vivienda social, los problemas de acceso de los más vulnerables, incluir una perspectiva de género, lograr una real articulación con los otros programas ministeriales de manera planificada; y, en consecuencia, aportar más sustantivamente al déficit habitacional, desde una perspectiva de políticas públicas.

2.2 Desempeño del programa

a. Eficacia y Calidad

Respecto del **componente de asistencia técnica**, el FSEV no cuenta con definiciones de resultados intermedios a alcanzar; tales como aprendizajes logrados, satisfacción con el servicio; incidencia de la participación en los diseños, etc. Tampoco cuenta con registros o reportes que permitan medir la eficacia del componente directamente; por lo que no fue posible estimar parámetros de eficacia de este componente.

Para mejorar la calidad de la asistencia técnica, se han realizado campañas informativas a los usuarios respecto a los roles de las EP, junto con publicar los resultados del proceso de evaluación realizado por SERVIU. Así y todo, el componente no muestra un desempeño tan favorable. En 2018 y 2019, 51,9% y 32,3% de las EP fueron calificadas como de “buen desempeño”, respectivamente¹²; con una leve superioridad en los puntajes de las EP Municipales en comparación a las privadas¹³, lo que muestra que las medidas sancionatorias además de la difusión de roles e información; no muestran una efectividad por sí solas y podría requerirse acciones de acompañamiento a los procesos.

En relación con el **componente de otorgamiento de subsidios**, entre los años 2016 y 2019 otorgó subsidios habitacionales a 90.014 familias, evidenciándose una reducción en el otorgamiento anual de subsidios, totalizando un decrecimiento de un -12,1%.

Los subsidios otorgados se han enfocado principalmente en la construcción de nuevas viviendas, siendo CNT el principal mecanismo de provisión de vivienda (68,1% de los subsidios), versus los de AVC que alcanzan un cuarto de los subsidios (24,7%). Dentro de las modalidades constructivas de

¹⁰ De acuerdo al informe (Estudios económicos de la OCDE – Chile), la tasa de pobreza relativa en Chile sigue siendo alta para los estándares de la OCDE, a pesar de su tendencia descendente. Por su parte, el decil de ingresos más altos superaba 2,8 veces la renta mediana en 2015, muy por encima del promedio de la OCDE

¹¹ Las mayores tasas de interés para créditos de bajo monto pueden relacionarse con mayores costos y riesgos para la entidad financiera (costos fijos de administración de los créditos, mayores riesgos de morosidad, dada la vulnerabilidad de los beneficiarios). En la práctica, operan como criterio de exclusión para los más vulnerables.

¹² De un total de 158 EP con calificación (80% del total que prestaron servicios de asistencia técnica en ambos años”. Se consideran 4 categorías de evaluación: bueno, aceptable y malo)

¹³ No se registra evaluación a los SERVIU como EP.

pequeña escala, la modalidad de CSP alcanza un 6,9% de los subsidios, la modalidad de DP un 0,01% y un 0,03% en la modalidad de construcción de pequeños condominios.

Por último, en cuanto al **componente de fiscalización**, en el período evaluado, se ha incrementado el número de fiscalizaciones a los proyectos de construcción de viviendas, pasando de un promedio 1,73 fiscalizaciones por unidad de vivienda considerando toda su construcción para las viviendas entregadas en 2016, a 5,39 para las viviendas terminadas en 2019, las cuales han sido mayoritariamente ejecutadas por los SERVIU, con un 21,7% de fiscalizadores externos (aunque no se maneja información para 63,4% de los proyectos terminados).

Asimismo, las viviendas de la modalidad de AVC no cuentan con una fiscalización pública o de segundo control, con la finalidad de reducir las eventuales negligencias de las Entidades Patrocinantes, de modo que el resguardo de la calidad y sostenibilidad de la solución sea una responsabilidad pública y no un conflicto a resolver entre privados, y que además equipare la seguridad de las familias que optan por esta modalidad respecto a la calidad de su vivienda, en comparación con la que tienen quienes optan por proyectos constructivos, donde existe una norma técnica y fiscalización.

b. Cobertura y focalización

En cuanto a la **distribución territorial**, la Región Metropolitana tiene la mayor concentración de población objetivo, y el mayor otorgamiento de subsidios en el período, aunque en proporción inferior a la concentración de la demanda. La región de Valparaíso, en cambio, que tiene la segunda concentración de población objetivo, y absorbe una menor cantidad de subsidios que las regiones de Bío Bio, Maule y Araucanía. A su vez, las regiones de Maule, Bío Bio, La Araucanía y Los Lagos, muestran una capacidad de otorgamiento de subsidios, mayor a la concentración de demanda que presentan en términos relativos.

CUADRO 5 COBERTURA REGIONAL DEL FSEV, EN COMPARACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL

| REGIÓN | Subsidios otorgados 2016-2019 | | Distribución de población objetivo | |
|----------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------------------------------|---------------|
| | Total | Porcentaje | Total | Porcentaje |
| Región de Arica y Parinacota | 2.808 | 3,1% | 12.510 | 1,3% |
| Región de Tarapacá | 2.186 | 2,4% | 23.814 | 2,5% |
| Región de Antofagasta | 3.901 | 4,3% | 25.954 | 2,7% |
| Región de Atacama | 2.349 | 2,6% | 16.012 | 1,7% |
| Región de Coquimbo | 3.109 | 3,5% | 43.702 | 4,6% |
| Región de Valparaíso | 6.848 | 7,6% | 105.956 | 11,2% |
| Región del L.G.B O'Higgins | 4.043 | 4,5% | 54.948 | 5,8% |
| Región del Maule | 8.191 | 9,1% | 52.673 | 5,6% |
| Región de Ñuble | 1.820 | 2,0% | 27.555 | 2,9% |
| Región del Biobío | 13.734 | 15,3% | 97.380 | 10,3% |
| Región de La Araucanía | 8.366 | 9,3% | 56.093 | 5,9% |
| Región de Los Ríos | 2.653 | 2,9% | 22.211 | 2,3% |
| Región de Los Lagos | 7.520 | 8,4% | 47.461 | 5,0% |
| Región de Aysén | 655 | 0,7% | 3.282 | 0,3% |
| Región de Magallanes | 2.027 | 2,3% | 3.875 | 0,4% |
| Región Metropolitana de Santiago | 19.804 | 22,0% | 354.633 | 37,4% |
| Total | 90.014 | 100.0% | 948.059 | 100,0% |

Fuente: Elaboración propia en base a Reporte de caracterización de beneficiarios (xls), fechado en 29.10.2019

En cuanto a la distribución a nivel comunal, se observa que si bien el programa cubre 311 comunas del territorio nacional (90% de comunas del país), su distribución ha en cuanto a los subsidios otorgados

ha sido concentrada, tal que 54,8% de los subsidios se han otorgado en 44 comunas (12,7% de las comunas del país). A nivel regional, las regiones de Ñuble, Los Lagos, Magallanes y O'Higgins concentran más del 50% de los subsidios en menos de un 10% de sus comunas. A su vez, en las regiones con las áreas metropolitanas más grandes; también hay una alta concentración: en la región de Valparaíso, 4 comunas concentran el 54,4% de los subsidios de la región, en Biobío, 6 comunas el 49,9% y en la RM 9 concentran el 52,7%), en el caso de la RM corresponden mayoritariamente a 8 comunas periféricas¹⁴, exceptuando en este grupo a Estación Central que se encuentra en un área central.

c. Eficiencia y economía

En base a la información disponible, se evalúa positivamente la capacidad de ejecución presupuestaria del programa y no existe información suficiente para emitir un juicio respecto al desempeño del programa en su planificación presupuestaria dentro del periodo evaluado, dado que las causas de la diferencia entre la ejecución final y el presupuesto asignado pueden ser por restricciones presupuestarias del momento y no necesariamente una mala planificación inicial.

CUADRO 6: PRESUPUESTO INICIAL Y GASTO DEVENGADO DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019

| Ppto. | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Inicial | \$477.603.331 | \$297.024.293 | \$299.473.469 | \$604.410.155 |
| Gasto | \$587.818.690 | \$490.253.642 | \$381.527.938 | \$666.251.843 |
| Ind. Plan. Presupuestaria | 123,1% | 165,1% | 127,4% | 110,2% |

Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa.

Se advierte, que el gasto anual reportado no tiene relación con el nivel de producción de los componentes anualmente, debido a los plazos de construcción y ejecución de los proyectos que exceden el año calendario y que la temporalidad de ejecución de los proyectos asignados durante un año no es homogénea. Dado esto, los recursos gastados durante un año calendario y reportados en los indicadores de ejecución, corresponden a recursos utilizados para cubrir compromisos anteriores de proyectos que comenzaron obras de construcción en los años previos y cuyos subsidios fueron otorgados. Por lo tanto, la ejecución presupuestaria, está relacionada directamente con el grado de avance de las obras, parte de lo cual queda fuera del control del FSEV, como el comportamiento de las empresas constructoras y los efectos de cambios en mercados de insumos o ciclos económicos.

Por otra parte, los **gastos administrativos** del FSEV se estimaron a imputando el Subtítulo 22 completamente como gasto administrativo, mientras que el Subtítulo 21 fue desagregado entre actividades de producción y de carácter administrativo. Los factores para estimar el gasto administrativo en el Subtítulo 21 se calcularon considerando la desagregación de actividades reportadas por los SERVIU de la RM y la región del Maule, en un ejercicio detallado realizado con el panel evaluador, lo que resulta en una imputación del 40% del Subtítulo 21 a este efecto¹⁵. De esta forma, el gasto administrativo para el periodo evaluado es menor a un 2%, monto razonable y levemente menor a la media de lo reportado por otras evaluaciones EPG de programas de vivienda (a pesar de que las metodologías de cálculo son diferentes).

A modo de ejercicio teórico y con el objetivo de visualizar el costo de la tercerización del modelo de provisión de viviendas del FSEV, se calcula el gasto administrativo sumando el costo traspasado a las empresas constructoras (utilidades y gastos generales derivados de los proyectos de construcción). Para ello se realiza una segunda estimación, identificando los gastos administrativos dentro de la asignación específica al programa en la Partida 18, Capítulos del 21 al 36, Programa 01, Subtítulo 33,

¹⁴ Se consideran periféricas, aquellas comunas fuera del perímetro de Américo Vespucio. Se trata de Puente Alto, San Bernardo, Colina, Lampa, la Pintana, Melipilla, Isla de Maipo, El Bosque.

¹⁵ El factor calculado en la RM fue aplicado a las regiones V, VII y RM, mientras que el factor calculado para la región del Maule se aplicó para el resto del país.

Ítem 01, Asignación 133, que es registrado en su totalidad como transferencia¹⁶. Así, se estima que en promedio un 15,2% de los recursos de la asignación 33.01.133 de cada SERVIU puede ser considerado gasto administrativo bajo este ejercicio teórico.

El **gasto unitario promedio** en UF para los años del periodo evaluado para una vivienda social fue de 941 UF (considerando modalidad constructiva y de adquisición), equivalentes a 26,6 millones de pesos aproximadamente. Entre los años 2016 y 2019 dicho gasto unitario fue fluctuante y durante los 4 años aumentó 5,4%. Este monto no representa el costo total de la vivienda, dado que en dicho cálculo no se incluye el ahorro de las familias, los aportes adicionales (GORE), ni la valorización de los terrenos en los casos que estos no fueran comprados con el monto del subsidio.

Para calcular el costo real efectivo unitario de las viviendas es necesario considerar el ahorro aportado por las familias, aportes adicionales de GORE u otras entidades, o la valorización del terreno. Considerando lo anterior, fue posible calcular que el **costo real efectivo promedio** de las viviendas construidas en las modalidades CNT y MP entre los años 2015 y 2019 fue de 1.057 UF (considerando los aportes GORE, ahorro de familias e incrementos), es decir aproximadamente 3,3 millones más que el gasto unitario promedio por cada vivienda. Debido a los costos diferenciales regionales, los costos finales de las viviendas varían entre 819 UF en Maule hasta 1.810 UF en la Región de Magallanes. Así, en promedio el costo de construir una vivienda social corresponde 28,1 millones de pesos mientras que la compra de una vivienda social usada tiene un valor de 21,4 millones de pesos.

CUADRO 7: INDICADOR DE EFICIENCIA A NIVEL DE PROPÓSITO (MATRIZ DE MARCO LÓGICO DE FSEV)

| Indicador MML | Cuantificación | | | |
|---|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Eficiencia/Producto | 948,4 | 893,7 | 921,4 | 1.000,4 |
| Costo unitario (en UF) por solución habitacional totalmente pagadas considerando todos los subsidios y otros aportes concurrentes (complemento, ahorro, incremento, aporte de terceros) | (3.519.355/ 3.711) | (11.328.134/ 12.675) | (16.069.624/ 17.440) | (13.202.689/ 13.197) |

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes del Programa

Tanto del gasto unitario, como el costo de la vivienda social, han experimentado un incremento del 5% en los 4 años analizados, en tanto que el costo de edificación en el sector privado aumentó un 18% y el índice real de precio de vivienda aumentó un 25%. Esta distancia hace prever que, de no mediar cambios en las estrategias para producción de vivienda, la velocidad será decreciente, más aún cuando las constructoras e inmobiliarias tienen alternativas como DS N°19 con retorno más rentables.

Durante el periodo evaluado el porcentaje de **inyección de recursos adicionales** a las obras o para financiar situaciones excepcionales (proveniente del presupuesto propio), disminuyó de un 19,9% en 2016 a un 9,8% en 2019, respecto del gasto total. Esto en parte podría responder a que los SERVIU han incrementado la estrictez de criterios para aprobar gastos incrementos de presupuestos a los contratos de obras; y, por otro lado, da luces de mejoras en la elaboración y desarrollo de proyectos que logran realizarse dentro de los parámetros de su aprobación.

2.3 Desempeño global

En relación con el **cumplimiento del propósito**, se debe indicar que su formulación alude a la producción de viviendas y no cuenta con metas respecto de población objetivo o déficit habitacional, siendo su cumplimiento auto cumplido con diferentes niveles de producción de vivienda, más aún cuando la población a atender cada año se fija en relación con el programa presupuestario disponible.

En cuanto a la eficacia en el otorgamiento de viviendas adecuadas, entre 2016 y 2019, se entregaron 41.214 viviendas nuevas y adquirieron 11.433 viviendas usadas. Comparativamente, estas cifras

¹⁶ Ejercicio se realiza en base al análisis de 9 contratos de las regiones de Maule, Valparaíso y Aysén en las modalidades CSP, MP y CNT,

muestran que no se ha alcanzado la capacidad de respuesta del programa de subsidio habitacional predecesor (DS 174), especialmente el Título I dirigido a la población más vulnerable; el que en 4 años (2006-2009) años había entregado 144.732 viviendas (promedio de 36.183 por año), mientras que desde 2016 a la fecha, el FSEV ha entregado un promedio anual de 13.162 viviendas. Esta menor productividad comparada, se explicaría en buena parte, por el alza de los costos de suelo, por el incremento de los costos asociados a la modificación en la norma constructiva del DS N°49, especialmente en relación con la inversión en equipamientos y espacios comunitario, y asimismo, por el interés económico que representa para las alianzas de empresas constructoras e inmobiliarias -como principales oferentes del DS N°49- comparando utilidades y costos de transacción que obtienen vía este instrumento, en comparación con otros proyectos y su situación financiera.

Respecto al tiempo implicado en la producción de viviendas (es decir que transcurre entre la asignación del subsidio y la entrega de la vivienda); sí en 2017, casi la mitad de las viviendas entregadas demoraron los 21 meses que establece el decreto; en 2019, sólo un quinto cumple esta condición (indicadores 2 y 3, Cuadro 8).

El FSEV ha contribuido a la reducción de las condiciones de hacinamiento de los hogares postulantes (Indicador 4, Cuadro 8), lo que se explica por el estándar técnico de las viviendas cuyo programa contempla 3 dormitorios; pero también por la baja prevalencia de hogares hacinados entre los postulantes (solo 32% de los hogares que obtuvieron subsidios, presentaban algún grado de hacinamiento).

CUADRO 8 INDICADORES DE MATRIZ DE MARCO LÓGICO A NIVEL DE PROPÓSITO

| Indicador MML | Cuantificación | | | |
|--|--|--|--|---|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| (1) Eficacia resultado intermedio Porcentaje de familias con soluciones habitacionales del FSEV (1) en relación a la población potencial medido vía encuesta CASEN 2017 | 0,5% (3.718/ 805.939) | 1,3% (12.682 /948.059) | 1,8% (17.449/ 948.059) | 1,4% (13.197/ 948.059) |
| (2) Efectividad/Resultado intermedio Porcentaje de familias que obtienen su vivienda dentro un plazo de 21 meses contados desde la fecha de obtención de subsidio respecto del total de familias con viviendas entregadas anualmente | 98,3% (3.649/ 3.718) | 48,7% (6.171/ 12.682) | 42,5% (7.411/ 17.449) | 20,3% (2.680/ 13.197) |
| (3) Calidad/Resultado intermedio Tiempo promedio (en meses) de obtención de la vivienda (entre el otorgamiento del subsidio y la ocupación de la vivienda) para el conjunto de viviendas entregadas en cada año | 13,1 (48.735/ 3.711) | 21,1 (267.560/ 12.675) | 23,4 (407.684/ 17.440) | 27,5 (362.425/ 13.197) |
| (4) Calidad/Resultado Variación de porcentaje de familias en condición de hacinamiento entre su condición en la vivienda de origen y de destino respecto de cada cohorte de año de postulación. | -94,1% [(32,3% / 1,9%) - 1] | -96,2% [(32,4% / 1,2%) - 1] | -96,9% [(30,8% / 1,0%) - 1] | -96,8% [(27,5% / 10,9%) - 1] |

(1) Corresponde a familias con viviendas obtenidas

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes del Programa

En cuanto a su **contribución al logro del fin**, se observan resultados muy marginales en cuanto a **reducir el déficit habitacional**. Anualmente, 11.761 familias han recibido su vivienda definitiva en promedio dentro del periodo de evaluación, lo que representa un aporte promedio de 1,3% a la población potencial y objetivo (Indicador 1, Cuadro 8)¹⁷.

Desde el punto de vista de la **contribución a la integración social**, 88% de los beneficiarios de proyectos de construcción permanecen a la misma comuna donde vivían al postular y en promedio, se han desplazado de 2,7 km¹⁸ respecto de su vivienda de origen. Esto, se considera positivo en tanto

¹⁷ Tomando en consideración que la cobertura del DS N°116 respecto de su población objetivo (muy similar a la del FSEV), fue de un 0,7% entre 2016 y 2017; y la del DS N°1 -Título 0 de 0,7% (entre 2011 y 2013), es posible hacer una proyección de que considerando estos tres instrumentos y de mantenerse constante esta tasa de producción, se atendería a la totalidad de la demanda en cerca de cuarenta años.

¹⁸ Datos estimados en base a análisis con 115 conjuntos geolocalizados correspondientes a 5.942 familias beneficiarias

evita la deslocalización y la pérdida de redes de las familias; sin embargo, también muestra que se mantienen las condiciones originales de segregación socioespacial, siendo mayoritarias las familias que mantienen o empeoran su localización en relación con recintos de educación inicial, básica, servicios de salud, plazas, parques. Solo existe una mejoría significativa, en términos de cercanía con personas de distinto nivel socioeconómico (54% de los beneficiarios geolocalizados, se trasladan a una unidad vecinal con menor concentración de población del 40% más vulnerable).

Desde el punto de vista de la **contribución a la mezcla social**, 7% de las familias¹⁹ que recibieron subsidios, están en el tramo entre el 70% y 90% de CSE del RSH. Complementariamente, si se comparan los conjuntos habitacionales, considerando la heterogeneidad por ingresos familiares y según ciclo vital, se observa que un 38% de los conjuntos de CNT y un 32% de los MP, son altamente homogéneos considerando ambas variables de heterogeneidad, aunque la heterogeneidad aumenta en la medida que aumenta el tamaño del grupo como tendencia. Con todo, se puede concluir que la medida no ha sido efectiva para promover la heterogeneidad social; por consiguiente, es pertinente suponer que si esos subsidios base (equivalentes a 1.235.780 UF, sin contar todos los adicionales), se hubieran destinado a mejorar la localización de algún porcentaje de la población del 40% RSH, los resultados macro del programa en términos de integración social, habrían sido mejores.

Por último, en cuanto a su **focalización**, el FSEV ha focalizado más del 80% de sus subsidios en las familias más vulnerables desde el punto de vista de ingresos (del tramo 40% del RSH y de los quintiles I y II según FPS); sin embargo, el instrumento no tiene una focalización igualmente concentrada en relación con las condiciones habitacionales y sociales de entrada, presentando la mayoría de los seleccionados, baja vulnerabilidad habitacional²⁰ y social al momento de la postulación. Lo mismo ocurre con los beneficiarios que se ubican por sobre el 40% de vulnerabilidad por ingresos, quienes en un 93,5%, no posee las condiciones de vulnerabilidad social que se consignan como relevantes por el DS N°49, además del ingreso.

Los niveles de desempeño por dimensiones y globales, evidenciados con la información disponible, se explican por aspectos de la implementación del programa, pero otros descansan en su diseño.

2.3.1 Aspectos de la implementación del programa que inciden en el desempeño global

- La conducción del FSEV corresponde a un **instrumento normativo** y no programático, que, en tal sentido, **no modela la dimensión estratégica** que requiere la gestión de éste y le otorga una **impronta burocrática**, debido a que gran parte de su gestión se remite al cumplimiento de normativas y procedimientos administrativos. En circunstancias que el subsidio al operar dentro de los mercados inmobiliario y del suelo, requiere de una conducción estratégica y considerando las especificidades de cada territorio. El régimen normativo constantemente **demandar ajustes y actualizaciones normativas periódicamente**, mediante circulares y resoluciones, que complejizan y aumentan la carga laboral de los SERVIU y de los actores privados del modelo.
- El **FSEV no cuentan con una estructura propia para su gestión**, empleando la estructura ministerial y de los SERVIU, cuyo diseño organizacional tiende a la especialización departamentalizada, lo que genera altos niveles de fragmentación de los procesos y de la cadena de mando, en particular, cuando el servicio ejecutor es descentralizado y el proceso de ejecución requiere del concurso de varias unidades organizacionales tanto del nivel central como del regional. A juicio del panel, esto constituye un obstáculo importante a la gestión programática, pues **requiere**

¹⁹ Sobre la base de un análisis con el 70,7% de los subsidios otorgados (63.703 seleccionados) entre 2016 y 2019

²⁰ La vulnerabilidad habitacional considera condiciones de hacinamiento, tipología de vivienda, sistema de distribución de agua potable y sistema de eliminación de excretas en el DS 49. La vulnerabilidad social, en tanto, considera en el mismo decreto: discapacidad, menores hasta 5 años, menores entre 6 y 18 años, adultos mayores y hogar monoparental.

grandes esfuerzos de coordinación más allá de la jerarquía institucional, con las unidades ejecutoras y de soporte.

- Dentro del marco de gestión descentralizada, algunos **SERVIU han desarrollado importantes innovaciones** en coordinación y asistencia técnica a municipalidades, de apoyo a grupos con intención de postular, de análisis anticipado de terrenos, asistencia técnica a EP y de impulso a concursos en que las familias participan en la elaboración de las bases de licitación para que las empresas compitan con proyectos de arquitectura e ingeniería. Asimismo, han logrado atraer importantes recursos de los GORE sin los cuales no es posible cotejar la construcción de viviendas en determinados territorios.
- No se ha logrado implementar un sistema de información territorial que sea utilizado transversalmente por las regiones y les permita identificar y agregar la demanda uniformemente, articular la oferta de suelo, constructiva y de viviendas usadas, ajustada a las necesidades, intereses y recursos (organizativos, predios, información) de las familias; así como desplegar estrategias para asistir técnicamente a las EP más recientes y paquetizar proyectos para pequeñas empresas para que logren economías de escala; empleando éstas sistemas desiguales de identificación de la demanda, con niveles de efectividad disímiles; lo que **no permite contar con información equivalente en todos los territorios; y, en consecuencia, permita al Ministerio tomar decisiones de focalización.**
- El sistema de información del FSEV se ha desarrollado más exhaustivamente para llevar un control de los pagos; más no permite un acceso directo a la información para operar eficientemente y realizar un eficiente control de gestión en relación con los usuarios finales y proyectos. Los datos son recogidos a través de 6 plataformas de información administrados centralmente. El registro no es estandarizado ni exhaustivo; la consulta cotidiana es mediatizada y lenta debido a los protocolos de priorización de respuesta; el diseño resulta insuficiente para las lógicas diversas de operación del FSEV entre las regiones. Con lo que el control de gestión resulta complejo complejas y con altas probabilidades de inexactitud.
- **No se monitorean procesos clave como la organización de la demanda colectiva** a proyectos CNT o MP, proceso que de acuerdo a estudios anteriores y vocerías públicas de dirigentes de comités de vivienda²¹, sería uno de los aspectos peor evaluados y su duración total excedería los 10 años.
- A contar de 2019, se intenta incentivar las modalidades de pequeña escala, (CSP, DP y CPC), agavillados bajo el concepto de microrradicación, como una forma de atender el alza en el allegamiento, especialmente en zonas centrales y pericentrales de las ciudades, promoviendo una densificación equilibrada de la ciudad, acceso a una mejor localización y renovación urbana. Sin embargo, por lo reciente de la medida, pocas regiones han desplegado estrategias para incrementar la aplicación de estas modalidades, las que muestran todavía bajos niveles de utilización general.

2.3.2 Aspectos del diseño programático vinculados al desempeño global

- De acuerdo con la formulación de propósito, el éxito de FSEV no se mide por la superación de condiciones de carencia habitacional y/o de acceso a bienes públicos vinculados a la vivienda adecuada, tales como mejores condiciones de habitabilidad, de localización, de disponibilidad de servicios e infraestructura pública de proximidad; sino que, se circunscribe a otorgar un bien inmueble con buenos estándares de calidad, a familias no propietarias y con vulnerabilidad medida por ingresos. Esta definición, da pie para que los postulantes y los actores colaboradores, desarrollen conductas centradas en la mera captación del beneficio patrimonial que otorga una vivienda y de la rentabilidad que ésta trae aparejada.

²¹ Presentes en notas de prensa y televisión.

- No se definen ni cuantifican con claridad las poblaciones potencial ni objetivo, y se pueden estimar cifras bastante disímiles a partir de la encuesta CASEN y RSH, siendo ambos instrumentos aproximaciones no exactas, cuyos parámetros no empalman con el propósito del FSEV. Su definición es coincidente con la población a atender por otros programas, como el DS N°01, DS N°19 y DS N°52. En consecuencia, las metas se establecen en virtud del presupuesto disponible y su cobertura en subsidios, pero no se fijan criterios de focalización ad-hoc a objetivos de política nacional o territorial.
- Para el FSEV no ha sido posible definir metas para reducir el inequitativo acceso de las familias más vulnerables a una vivienda adecuada, ni sobre de su contribución al déficit habitacional; así como tampoco, respecto de mejores localizaciones. Ello, debido a su alta dependencia del mercado inmobiliario y del interés de éste por participar o no participar en la producción de vivienda social, interés que, a su vez, depende del ciclo económico del país y territorios en que se encuentren los proyectos. Así como también por la escasa información que maneja MINVU sobre demandas agregadas, debido a la ausencia de un sistema institucional que reporte datos territorializados de la población potencial.
- Asimismo, los criterios de selección de la población que será beneficiaria, introducen, a juicio de este panel, algunas distorsiones al logro del fin público de este programa; que apunta a solucionar problemas de carencia habitacional de la población más vulnerable que presenta la necesidad; tales como: i) admitir a población con menor vulnerabilidad social que el pertenecer a los 4 primeros deciles de clasificación socioeconómica del RSH, como una posibilidad abierta, y no como una excepción controlada; y en segundo lugar, ii) al emplearse el RSH como instrumento de focalización, no necesariamente captura la real necesidad habitacional, que es el objeto del FSEV.
- Complementariamente, el mecanismo de asignación de puntajes²² para la selección de la población beneficiaria, introduce algunas distorsiones que no permiten al sector alinear estratégicamente la focalización con los fines de política vinculados a la superación de la carencia habitacional en los grupos más vulnerables; debido al menor peso relativo que presentan los factores vinculados al déficit y la urgencia habitacional de las familias postulantes.
- El FSEV no tiene un diseño sensible a las brechas de género, aun cuando el problema público presenta diferencias importantes entre hombres y mujeres. En efecto, el déficit habitacional tiene mayor prevalencia entre hogares uniparentales de jefatura femenina, especialmente en los segmentos más vulnerables de la sociedad; y del mismo modo, las mujeres, tienen menos acceso al crédito y salarios menores en términos relativos; mayor participación en mercados informales en los sectores de menores ingresos; por tanto, menores posibilidades de acceder a una vivienda adecuada de forma autónoma. El diseño programático no recoge estas características y en este sentido, puede perpetuar las brechas existentes.

2.3.3 Aspectos del modelo político en que se basa el FSEV asociados a su desempeño

Por último, hay aspectos del modelo político-económico sobre el que se fundamenta el diseño programático del FSEV que constituyen debilidades, desde un enfoque subsidiario de provisión de servicios públicos, y que resultan imprescindibles de exponer, ya que explican gran parte de los problemas de desempeño que se han visualizado, siendo su solución, resorte del sector ministerial, más que de los equipos técnicos a cargo de la administración y ejecución de este. Éstos se pueden resumir en lo que sigue:

- Al tercerizar la función pública de hacer coincidir la necesidad con una solución habitacional, se está otorgando un rol protagónico a privados con fines de lucro en responsabilidades públicas que son indelegables como la planificación del crecimiento urbano por construcción de conjuntos de vivienda

²² Establecidos en Artículos 22, 23 y 24 del DS N° 49.

social; la localización, la priorización de ciertos grupos poblacionales, y, en definitiva, de reducir la segregación social y espacial.

- Se parte del supuesto que las familias carentes de vivienda cuentan con capacidades suficientes para autorregularse, ejercer control social sobre el proceso externalizado en privados y participar de la coproducción de su solución habitacional. Cuestión que resulta altamente improbable, dadas las condiciones de vulnerabilidad social y la situación de urgencia habitacional en que se encuentran.
- Si el problema de base que da origen a este subsidio fue el desigual capital humano y social de las familias vulnerables y su exclusión por el mercado inmobiliario, sumada a su asimetría de información para participar en este mercado, no resulta lógico que a los agentes del mercado con fines de lucro se les confiera la función de equiparar dichas asimetrías. Así, el problema no es la externalización en sí, sino la baja capacidad que ha mostrado el MINVU a través de sus SEREMI y SERVIU, de gestionar demanda y oferta en cada territorio de manera anticipada y estratégicamente; toda vez que su rol queda supeditado en la práctica, a la supervisión del desempeño administrativo y en forma expost de los actores externos.

Con todo, este modelo subyacente al FSEV, ha puesto y puede continuar poniendo en riesgo:

- Un ritmo y modalidades de producción de vivienda no siempre acorde a la necesidad habitacional; toda vez que el sector de la construcción priorizará su inversión en los proyectos que les sean más rentables²³, dado que tiene el control sobre los factores productivos, incluido gran parte del suelo.
- Que las familias y colectivos con menor información, capital humano y social, logren por sí mismas identificar una vivienda usada o un terreno que sea técnica, legal y económicamente viable en los términos que establece el decreto, y además lo hagan en un plazo que no incremente o agudice su carencia habitacional. Ello en un contexto donde el monto del subsidio, no se condicen con los valores a los que transan las viviendas en el mercado inmobiliario.
- La representación del interés de las familias, cuando la entidad patrocinante es una inmobiliaria pues su fin es obtener una rentabilidad económica en el más breve plazo y no el de proteger el interés público.
- La equidad socioterritorial en la asignación y ejecución de los subsidios, producto del valor del suelo y el encarecimiento inmobiliario.
- La focalización en las familias con mayor necesidad; toda vez que el interés económico pujará por completar los cupos en el menor tiempo posible, sin resguardar que se cumplan los objetivos públicos para otorgar el beneficio.
- El acceso a la ciudad y la integración social; porque buscará maximizar la utilidad en lugares con menor precio de suelo, menor complejidad constructiva, menos regulaciones, donde sea factible generar mayor economía de escala.

En síntesis, a la luz de la evaluación realizada, este panel pone en cuestionamiento que el modelo que subyace al FSEV permita a éste contribuir significativamente a resolver el problema público que le dio origen. En su diseño, el rol de corregir la exclusión de los más vulnerables para acceder a una vivienda adecuada, vuelve a quedar - de manera predominante- en manos del mercado inmobiliario. Y, en segundo lugar, porque los objetivos, requisitos, incentivos y población objetivo, del FSEV se entrecruzan con los de otros subsidios del Programa Habitacional del MINVU, y compiten por la asignación de los recursos, ameritando una definición más precisa en cuanto a la especificidad y poblaciones a atender de cada instrumento, para mejorar la efectividad del gasto público y el acceso de las familias más vulnerables a una solución habitacional.

²³ Entre los años 2015 y 2019 el costo de edificación en el sector privado aumentó un 18%, mientras que índice real de precio de vivienda aumentó un 25%. Mientras que en el mismo periodo el costo promedio por vivienda social financiado por el D.S N°49 se mantuvo estable. A su vez, ya en el año 2011 el estudio funcionamiento de las EGIS (SUR Profesionales, 2011), destacaba la visión de las principales constructoras que participaban del DS176; que trabajar para el Estado era una cuestión de mantención, por el pago seguro y enfrentar los ciclos económicos recesivos.

Por tanto, desde el punto de vista del diseño del FSEV, tanto estratégico como operativo, se requieren cambios sustantivos, para que se contribuya significativamente a la reducción del déficit habitacional, se controle la exclusión de ciertos grupos con mayores dificultades para acceder a la oferta, se focalice en familias con déficit habitacional efectivo, se incentive una participación de mayor calidad en la coproducción del hábitat y se contribuya más directamente a reducir la segregación social y espacial.

3. Principales recomendaciones

En virtud de las conclusiones, el panel ha considerado pertinente realizar recomendaciones en dos niveles. La primera, desde una perspectiva de política pública que atañe al modelo público de provisión de vivienda adecuada para las familias más vulnerables del país en que se basa el FSEV, como otros programas del sector; la segunda, enfocada a proponer un conjunto de alternativas de mejora en el corto y mediano plazo, consideradas como una etapa de transición en el planteamiento y gestión del FSEV.

3.1 Recomendaciones estratégicas que apuntan a modificar el modelo político-económico en que se basa el FSEV

A juicio de este panel, es meritoria una revisión profunda de dicho modelo. Para esto, se recomienda conformar una comisión especial con actores del mundo social, político, académico y de expertos en evaluación de políticas públicas, y con representación regional, la cual aborde una agenda de tareas para identificar causas y por consiguiente medidas para **mitigar algunas de las problemáticas del modelo que, a juicio de este panel, inciden más fuertemente en el desempeño del FSEV**. Los principales aspectos a revisar son:

- La concepción y alcances de la definición de la vivienda adecuada.
- La definición la población objetivo del FSEV y de los otros instrumentos o programas de la política de vivienda para la población vulnerable (arriendo; vivienda en comodato, de integración, etc.), especializando programas según tipo de población, de manera de maximizar el logro de los objetivos estratégicos ministeriales.
- Las implicancias legales e institucionales de avanzar hacia programas que se definan y se guíen por resultados, entendidos éstos como cambios positivos esperables tras su implementación, en su población objetivo, así como en el entorno y beneficiarios indirectos (barrio-ciudad).
- Un modelo para incorporar de manera permanente la evaluación de impactos, a fin de determinar los efectos positivos y negativos, al menos del programa de vivienda social con mayor presupuesto público destinado a la población con alta vulnerabilidad social y habitacional.
- El diseño un registro único de beneficiarios y de proyectos habitacionales georreferenciados, de manera que se cuente con información para gestionar y controlar la concentración en familias, territorios y prestadores; y evaluar el programa y la política habitacional.
- Evidencia internacional y nacional, para analizar las ventajas de descentralizar el FSEV – junto con otros programas de vivienda-, considerando que el desenlace de dichos programas depende de las condiciones diferenciadas que adquieren los mercados del suelo e inmobiliario, la red de prestadores y colaboradores, el capital humano y social de las familias y las condiciones geográficas y morfológicas de los territorios.
- La necesidad de una evaluación ex-ante que estime la rentabilidad futura que tendría para la Estado, adquirir terrenos en forma anticipada y planificada en áreas urbanas centrales o pericentrales, estimando los beneficios de producir a futuro, nuevas viviendas sociales en esos lugares – bajo diversos programas-, en comparación con la inversión y los costos políticos, económicos e institucionales.

- Las experiencias en que los SERVIU han liderado los procesos de construcción de conjuntos habitacionales, sea bajo la modalidad de Planes Maestros, proyectos de construcción con cooperativas y otras experiencias nacionales o internacionales de concursabilidad y cogestión social en la producción de vivienda, identificando ventajas comparativas en relación con la gestión y sus resultados de representación de los intereses y/o necesidades de las familias, así como los efectos netos en integración urbana, focalización en poblaciones con mayor carencia habitacional, la sostenibilidad de procesos de vida en comunidad, entre otros.

3.2.2 Recomendaciones para mejorar el desempeño del FSEV

a. En relación con su diseño:

- Definir con precisión, la población objetivo, y reestablecer rol público de detección y agregación de la demanda.
- Diseñar e implementar un sistema de evaluación, contemplando dos mediciones al menos: Línea base que se aplica al momento de la asignación del subsidio y Línea de Salida cuando termina la etapa de conformación del nuevo barrio (CNT y MP) o pasado un año después de la entrega la vivienda en las otras modalidades.
- Incorporar la gestión de oferta de suelo como nuevo componente en la Matriz Lógica, de manera explícita, al menos para el cuerpo directivo central y regional (SERVIU y SEREMI) del FSEV.
- Redefinir el componente de asistencia técnica, identificando los resultados a obtener en la población atendida; esto es: capacidades adquiridas, información manejada, habilidades colectivas; competencias de autogestión colectiva, etc., e incluyendo mecanismos de evaluación por cumplimiento de estos objetivos, y generar mecanismos de evaluación de éstos.
- En la etapa de organización de la demanda en modalidades de CNT y MP, se recomienda exigir al prestador proporcionar un proceso de formación y empoderamiento social dirigido a las familias, que fortalezca habilidades y conocimientos para relacionarse con dirigentes, representantes de los grupos de interés y con las empresas.
- Incrementar la especificidad de las modalidades habitacionales del FSEV, dentro de la oferta del MINVU, mediante: i) acotar AVC a vivienda usada, admitiendo solo postulantes con una vivienda previamente identificada, sea dentro de un catastro o bien, externamente; a condición de que sea factible de adquirir a precios del subsidio; ii) permitir el cambio de región para aquellas familias que así lo soliciten en su postulación; iii) incluir fiscalización del inmueble a cargo de una entidad que adscriba a la ética pública y estándares del FSEV respecto a la vivienda adecuada; iv) independizar del FSEV dos modalidades cuyo tipo de tenencia, procesos de producción, organización y gestión son de naturaleza muy distinta al DS N°49: proyectos de construcción a través de cooperativas y para personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro para DS N° 52.
- Fortalecer la línea de microrradicación, proporcionando información sobre localización de suelos hábiles y agregación de demanda para que les resulte económicamente atractivo a oferentes de menor tamaño, la atención de esa demanda; y generar alianzas con municipalidades y universidades regionales para el desarrollo de proyectos y detección de la demanda.
- Estudiar la factibilidad de implementar una nueva modalidad de provisión de viviendas o una adecuación de la modalidad DP, a efectos de reconvertir, rehabilitar y subdividir inmuebles antiguos de amplia superficie en zonas bien localizadas centrales o pericentrales.

b. En relación con la implementación y el modelo operativo

- Realizar un estudio de trazabilidad que permita determinar la duración del proceso de obtención de la vivienda, medianamente resuelto en el caso de AVC al registrarse la fecha en que fueron seleccionados, pero que debe acoplarse la primera postulación sin éxito y que en el caso de las

modalidades colectivas de construcción, se requiere consignar las fechas en que se obtuvieron las personalidades jurídicas de los comités de vivienda, pues constituye el punto de partida que el FSEV exige a los postulantes.

- Optimizar el sistema de información territorial, MINVU-Conecta, de modo que proporcione información sobre la demanda y la oferta del DS N° 49 en cada región y sus territorios. Incluir en su poblamiento a una red de sostenedores territoriales, de forma tal que se recoja información sobre la trazabilidad del proceso desde su inicio; permita las preferencias sociales tras la provisión de orientación sobre el programa y modalidades ofrecidas por MINVU, e identifique la disponibilidad de suelo/vivienda usada.
 - Territorializar la gestión del FSEV, recuperando la función pública de y detección y agregación de la demanda. Para ello, se propone componer una red de colaboración con las municipalidades e instituciones privadas, cuya experiencia en gestionar vivienda social y emprender proyectos de planificación urbana, los habilite para desempeñarse como colaboradores del Estado en la representación de los intereses sociales y de bien público en cada región y sus territorios
- c. Recomendaciones para mejorar la eficacia, calidad y focalización de sus resultados
- Definición de resultados intermedios para los componentes programáticos, junto con especificación de estándares e indicadores de cobertura y calidad para medir los resultados intermedios que cada uno de los componentes programáticos promueven según su diseño.
 - Clarificación y examen de coherencia de los criterios de selección con la focalización en población objetivo e implementar un implementar un sistema de selección que considere “dos tiempos” en un mismo proceso, que priorice a la población, en primer término, por carencia habitacional; y luego por condiciones de vulnerabilidad por ingreso y del hogar.
- d. Recomendaciones en relación con eficiencia y economía
- Impulsar la implementación de un banco de suelo y de vivienda usada regionalizado que permitan reducir los costos administrativos que implican el acompañamiento a la búsqueda de viviendas, y reducir los costos finales de viviendas construidas, anticipando la compra, en la línea de lo que se ha propuesto en 2020, a través de la Glosa 11 del FSEV.
 - Desarrollar una metodología estandarizada para la estimación del gasto administrativo del FSEV para monitorear y controlar el gasto general y regional del programa, considerando: i) gasto de los Subt. 21 y 22, del nivel central y de cada SERVIU, ii) ponderar estos montos totales por la proporción de funcionarios y horas de dedicación a gestiones del FSEV netamente de producción, iii) imputar como gasto administrativo las ponderaciones de ambos subtítulos. A pesar de que excede el campo de acción del FSEV, es recomendable utilizar la misma metodología de cálculo a nivel ministerial, con el objeto de generar comparabilidad entre los programas.
 - Realizar seguimiento a las utilidades y gastos generales declarados por las empresas constructoras y entidades patrocinantes en la gestión de sus contratos. Ello podrá ser considerado y sumado a la estimación anterior de gasto administrativo general del FSEV, el cual podrá ser presentado por separado.
 - Estudiar y monitorear los tiempos de recuperación de los préstamos, y analizar si éstos tuvieron los efectos deseados al momento del diseño de la política, tanto en su dinámica financiera como en los resultados de facilitar la construcción de vivienda. Parte del estudio debiese analizar los costos de oportunidad para MINVU, asociados a estos préstamos.

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



RESPUESTA INSTITUCIONAL

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES – EPG

PROGRAMA FONDO DE ELECCIÓN DE VIVIENDA – DS49 / MINVU

En el marco del proceso de evaluación gubernamental del programa “Fondo Solidario de Elección de Vivienda – DS49”, MINVU analizó el Informe Final de evaluación remitido a través de Oficio DIPRES N° 1398 del 12.06.20, definiendo 3 ámbitos, en los cuales se desarrolla la Respuesta Institucional:

I. PROCESO DE EVALUACIÓN

Lo principal a destacar es la buena coordinación que se logró entre Panel evaluador, MINVU y DIPRES, lo cual permitió agilidad, continuidad, y eficacia en el proceso de evaluación, a pesar de las crisis de octubre 2019 y marzo 2020. Lo anterior se refleja en una evaluación que aborda gran parte de los campos en los cuales se desarrolla e implementa el DS49, tanto a nivel nacional como regional.

II. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN

El informe da cuenta de una evaluación del programa en todos sus ámbitos, tanto operativa como financiera, así como administrativa.

En términos generales, respecto de la focalización y la definición de la población potencial a atender, se cuestiona el uso del RSH y la autodefinición familiar del núcleo postulante (pp 9). Respecto de este punto, cabe señalar que, si bien pueden existir distorsiones para intentar “arreglar” el núcleo y ser más fácilmente seleccionado, existen pocas formas de revertir esta situación en la medida que el programa utiliza la información proveniente del RSH -que caracteriza a las familias por ingreso- que es a la fecha el instrumento vigente de caracterización para todas las políticas sociales del Estado de Chile. De hecho, el RSH es autoreportado, y la información sobre la situación de la vivienda es de las pocas verificadas en terreno por MDS. La opción sería que MINVU contara con un instrumento propio, pero esto no cumple con estándares de eficiencia ni eficacia mínimos para la gestión de un programa. Sin embargo, cada vez más se han actualizado y modificado medidas administrativas que permitan a los SERVIU ir pesquisando posibles distorsiones en la conformación de la población específica de familias que optan al programa. Se observa la tendencia a plantear problemas en la focalización a partir de entrevistas a funcionarios de regiones. Si bien se ha detectado por parte del programa para una población determinada (por ej., el peso que tiene en algunas regiones la condición indígena con la consecuente exención de requisitos), esto no es aplicable a todos los casos ni es posible establecer que existe una focalización deficiente (no se menciona cuántos casos fueron detectados ni cuánto pesan estos casos en el total de seleccionados por ej.).

Sobre la población objetivo es pertinente resaltar el decrecimiento en la cobertura del programa, situación que ha estado determinada por la definición anual del presupuesto, el que se ha mantenido

estancado en los últimos años. Esta situación no es consistente con la representación que tiene el programa en el presupuesto total del MINVU, el cual oscila entre el 18% y el 24%, siendo el más importante de todo el sector²⁴.

Sobre la justificación del programa, los problemas del mercado del suelo así como los correspondientes a la exclusión del mercado financiero de las familias más vulnerables son los detectados al momento del diseño del programa. De hecho, el FSEV corrige situaciones anteriores que MINVU aún no logra resolver del todo, como es el caso de los deudores hipotecarios, el acceso de familias vulnerables a suelo mejor localizado, estándares técnicos que contribuyen a mejorar situación condición de vulnerabilidad, entre otros. Sin embargo, adjudicarle al FSEV la capacidad –o no- de resolver estas fallas del mercado sobrepasa con creces el propósito y fin para el que fue diseñado el Fondo Solidario de Elección de Vivienda. MINVU cuenta con una Política Habitacional que intenta abarcar tanto la dimensión cuantitativa como cualitativa del déficit habitacional, pero a la vez cuenta con distintas herramientas normativas y presupuestarias. El FSEV se inserta en esa política, siendo uno de los programas más potentes de ésta, y utiliza estas herramientas, pero no tiene como propósito ser el programa que va a corregir las fallas históricas del mercado inmobiliario ni la desigualdad estructural en Chile. Tampoco en este análisis se considera la magnitud del programa, que atiende en promedio a 20.000 familias por año. Lo que el FSEV sí debe preservar y proteger es el acceso de familias que estén en condiciones de vulnerabilidad, definiendo condiciones que sean pertinentes a sus necesidades.

Se considera pertinente el análisis realizado respecto a la capacidad del programa en la definición territorial de la población potencial. De hecho, en el Decreto que regula al D.S. N° 49, se señala como instrumento central para la gestión del programa el Sistema de Información Territorial de la Demanda. Esto supone que el programa debiera comenzar a trabajar en el fortalecimiento del instrumento diseñado para cumplir esta función –MINVU CONECTA- como una forma de mejorar y complementar la información con la que los SERVIU “captan” la demanda potencial de cada región.

Existe la tendencia a proyectar o inferir resultados a partir de las entrevistas o casos analizados, cuestión discutible si no existe un análisis de los datos del programa (inferir por ejemplo la priorización de núcleos unipersonales jóvenes, ¿cuántos representan éstos del total de seleccionados? ¿ocurre sólo en algunas regiones o en todas?). lo mismo respecto del modelo de gestión regional, proyectado principalmente a partir de las entrevistas en la RM. Si bien es la región de mayor peso en la distribución del déficit, y es el servicio más grande, esa misma especificidad hace que haya que analizarla como una situación aparte. Los grupos son distintos, el tipo de demanda es distinto, la capacidad organizativa de la demanda es distinta, lo mismo el precio del suelo y otros factores que no encontraremos en regiones. Sobre este punto, si bien se realizan entrevistas a servicios de importancia, se proyectan resultados a partir de los datos e información recogida sin considerar la diversidad de situaciones tanto administrativas como presupuestarias e incluso de mercado inmobiliario que presenta cada región. Por esto, algunas proyecciones de situaciones específicas en la conformación de los grupos o bien en la focalización, no necesariamente reflejan la diversidad de situaciones de vulnerabilidad habitacional de las distintas familias ni las soluciones que en estos años ha ido entregando el programa frente a esta heterogeneidad. En algunas regiones la falta de focalización o sub-representación de sectores vulnerables está determinada por la estructura de ingresos regionales más alta que el promedio nacional, donde la vulnerabilidad no está dada por los ingresos sino por la falta de suelo o por su deficiente estado en términos de habilitación (por ejemplo, en zonas extremas, regiones con amplios territorios con suelos salinos, etc.). Esto no queda reflejado en el informe.

Debiese incorporarse también las nuevas herramientas que se están poniendo a disposición de las familias: la nueva política de suelos, la profundización de la nueva modalidad de Pequeño Condominio, el trabajo con Cooperativas, entre otros nuevos temas.

Sobre la evaluación del modelo de gestión, no resulta pertinente el juicio sobre la evolución de la política habitacional como un continuo. Aseverar el programa FSEV como un continuo en términos de gestión y modelo de la política habitacional de los '80 es a lo menos injusto. Los principales cambios se han hecho en el marco de la Nueva Política Habitacional, cuestión que todos los actores involucrados reconocen.

Por último, se evidencia una tendencia a realizar una evaluación de la política habitacional general a través de la evaluación del programa. Eso pone fuerte presión sobre el programa como la herramienta que corregiría las fallas estructurales del mercado inmobiliario y de la política social en general. El programa trabaja con las herramientas normativas disponibles y no tiene capacidad de modificar éstas a su conveniencia. MINVU tiene que actuar de manera integral y definir una política donde le FSEV participe con la importancia y peso que tiene, pero como una parte más de una política pública general, y para eso tiene que poner a disposición del programa sus esfuerzos técnicos, presupuestarios y políticos.

III. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

Se destaca el peso específico del programa en el presupuesto total de MINVU, con un promedio para el período analizado de 18%, y siendo un 20% si se analiza el presupuesto de los SERVIU. Esto lo sitúa como el más grande dentro de la cartera.

Sin embargo, pese al peso específico del programa dentro del presupuesto del sector, su asignación presupuestaria se encuentra estancada hace años. El informe de hecho sugiere que, al ritmo de colocación promedio que ha tenido, si todo lo demás se mantuviera estable, el programa terminaría con el déficit cuantitativo en 80 años.

Respecto de las fuentes de financiamiento, si bien la mayor cantidad de ellas provienen de presupuesto ingresado a la línea presupuestaria 33, existe para algunas regiones presupuesto de fuentes adicionales, principalmente Gobierno Regional (caso de zonas extremas). Se considera pertinente la sugerencia de identificación y seguimiento aparte de estos recursos adicionales.

Estructuralmente, la mayor parte del presupuesto del programa proviene de la asignación específica en la Ley de Presupuestos y corresponde en promedio al 97% del total de los recursos disponibles, mientras que el 3% restante corresponde al presupuesto de los Subtítulos 21 (gastos en personal) y 22 (bienes y servicios de consumo) financiados por la institución responsable.

Respecto de este punto, es importante destacar que MINVU no había hecho seguimiento de ese gasto (subtítulos 21 y 22), y coyunturalmente, tuvo que realizarse como parte de la información que se entrega periódicamente a MDS. El ejercicio institucional que es el que se reportó fue utilizado como antecedente para el análisis que hace el panel de evaluación, el que, por la metodología utilizada, es bastante más complejo y completo como ejercicio de seguimiento. Por esto, si bien MINVU responde institucionalmente con esta información, debiera continuarse con el ejercicio que hizo el panel para hacer un seguimiento real no sólo por subtítulo sino por tipo de función que aporta al gasto (producción v/s administración). Cuando se realiza con ese detalle y metodología, aumenta el gasto, pero permite identificar las tareas que son más intensivas en la producción general del programa.

Lo que queda en duda es si se debe sumar al gasto administrativo los gastos operacionales que son pagados a las empresas constructoras como coagentes del programa.

Se observa una caída constante en el nivel de gasto entre los años 2016 y 2018, disminuyendo un 34% en 3 años. Sin embargo, en 2019 el gasto total aumenta un 71% respecto a 2018, lo que se explica por la aparición de la figura de los préstamos asociados a la construcción que ha asumido el MINVU.

Sobre el gasto por componente, resulta pertinente la observación sobre la falta de información separada por componente (Construcción/Adquisición y Asistencia Técnica/Fiscalización) es un trabajo que hay que profundizar con las distintas divisiones implicadas.

Cabe resaltar Como se observa en el cuadro anterior dentro del periodo el análisis del gasto promedio por subsidio otorgado, el que de acuerdo a los datos observados en el período se mueve entre los 28 y 37 millones de pesos (con variaciones en el mismo período). El dato para el promedio anual por subsidio es de alrededor de 24 millones de pesos, equivalentes a 855 UF, dato que tiene una correspondencia con la variación que ha tenido el valor del subsidio. Asimismo, se calcula que el tamaño de las familias es de 3,1 personas, por lo tanto, el costo promedio por beneficiario final equivale a 276 UF (aproximadamente 7,9 millones de pesos).

Sobre el costo unitario de la vivienda, en promedio para el periodo evaluado el costo de una vivienda social fue de 941 UF, equivalentes a 26,6 millones de pesos aproximadamente. Entre los años 2016 y 2019 el costo promedio de la vivienda fue fluctuante y durante los 4 años aumentó 5,4%. Es decir, el precio de la vivienda social se ha mantenido estable e inalterado en los últimos 4 años, si se considera como benchmark el mercado inmobiliario y las variaciones de precio de las viviendas. Comparativamente, esto muestra que en c al costo de una vivienda “privada”, el costo de la vivienda social provista por el Estado se ha mantenido estable; de acuerdo a un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, a octubre de 2019, indicó que las casas subieron a una tasa 6,75% anual, y que en el transcurso de la última década el valor de las viviendas ha aumentado un 75%. Estas cifras son muy superiores a la variación de 5% en 4 años registrados en el programa (el costo de edificación en el sector privado aumentó un 18%, mientras que índice real de precio de vivienda aumentó un 25% entre 2015 y 2019).

IV. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y ANÁLISIS COMPLEMENTARIOS

- a) Si bien el fin del programa indica que es *“Contribuir a la reducción del déficit habitacional en la población más vulnerable, promoviendo una mayor integración social.”* esto no indica que la única población que debe atender el programa deba ser aquella que presenta déficit habitacional, esto queda claro al momento de formular el propósito como *“Proveer una vivienda adecuada (1) a familias vulnerables, bajo un régimen de tenencia segura (2) y permanente (3), sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios (4)”*. Vale decir, el FSEV apoya a familias vulnerables en la obtención de una vivienda adecuada con tenencia insegura, con énfasis en reducir el déficit habitacional, en línea con los objetivos que sostiene el ministerio, pero no de manera exclusiva, ya que pueden existir hogares vulnerables en situación de tenencia insegura que no sean parte del déficit habitacional, los cuales igualmente podrían reunir condiciones para postular, sin ser considerados población desfocalizada.

El déficit habitacional corresponde a una conceptualización de las carencias más urgentes de vivienda que enfrenta un hogar, pero no debe ser confundido con demanda. En este sentido, excluye la situación de hogares con ocupación irregular (sin contrato, con viviendas cedidas u ocupadas de hecho) como es el caso de viviendas en campamentos que por su materialidad y composición familiar no son contabilizadas como parte del déficit, así como también a hogares en

condiciones precarias de saneamiento o hacinamiento. Por otro lado, existen hogares en situación de déficit habitacional que por razones económicas, familiares o de tradición cultural no demandan una solución habitacional. Por lo anterior, no es deseable que sólo la población catalogada como déficit sea atendida por un programa enfocado en la tenencia segura de una vivienda adecuada para las familias más vulnerables.

Adicionalmente, tanto el déficit habitacional como otras carencias en el ámbito de la vivienda corresponden a realidades dinámicas, relacionadas directamente a la vulnerabilidad socioeconómica, por lo cual, al proveer una vivienda adecuada a hogares vulnerables, se está previniendo la formación futura de campamentos o allegamiento, aun cuando dichas familias no sean consideradas dentro del déficit habitacional al momento de postular.

Dado lo anterior, se considera que el indicar que el programa está desfocalizado debido a que atiende a población que no es parte del déficit habitacional, aun cuando esta corresponda mayormente a población vulnerable con factores de carencia habitacional y social, es una afirmación con la que este ministerio no está de acuerdo.

- b) En términos de género, la evaluación indica que el programa no considera en su diseño las brechas de género, por lo que podría perpetuar las brechas existentes, asimismo indica que los criterios de focalización asignan mayor peso relativo a condiciones de vulnerabilidad que no se asocian directamente con la mayor prevalencia de condiciones de carencia habitacional en los hogares con jefatura femenina. En este sentido, cabe destacar que el programa presenta una tasa de beneficiarias mujeres del 81,5%, la cual se ha mantenido en los años evaluados, lo que es consistente con la existencia de factores de selección asociados a problemáticas predominantemente femeninas, como es el caso de la monoparentalidad (95% de los hogares monoparentales son encabezados por una mujer).

Gráfico 1: Hogares monoparentales según sexo del jefe de hogar



- c) Respecto al uso del Registro Social de Hogares (RSH), la evaluación indica que este no es un instrumento válido para el programa debido a que se enfoca principalmente en el ingreso y considera a la vivienda como un activo. Esto no coincide con la definición propia del instrumento y lleva a conclusiones erróneas a lo largo de la evaluación. El Registro Social de Hogares dispone de un instrumento de focalización denominado Calificación Socioeconómica (CSE) que permite

identificar a los hogares en diferentes tramos de vulnerabilidad socioeconómica, utilizando para ello información no solo sobre los ingresos, sino también de la composición familiar, ciclo de vida de los integrantes, índice de necesidades, entre otros. Dado lo anterior, es correcto el uso que realiza el ministerio de dicho instrumento, reconociendo además que éste se utiliza en complemento con una serie de información contenida en el formulario del RSH, el cual cuenta con un módulo de vivienda, a efectos de criterios de exclusión del programa, prelación y selección de beneficiarios.

- d) En términos de integración social, si bien el programa permite la constitución de grupos con diversos niveles socioeconómicos, no presenta indicadores de integración social debido a que esto no está considerado en su propósito. En este sentido, el nivel máximo de mixtura entre beneficiarios de distinto nivel socioeconómico está normado, y ante esto, el estudio complementario indica que en el caso de los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos un 31% de los grupos seleccionados presenta una alta heterogeneidad, un 28% una heterogeneidad media y un 38% heterogeneidad baja, mientras que en la tipología de Mega Proyectos la heterogeneidad alta llega a un 47%, la media a 20% y la baja a un 32%. No obstante, debido a que la integración social es uno de los objetivos que persigue este ministerio, existen otros instrumentos de política con los cuales el FSEV posee complementariedad interna y que buscan alcanzar mayores niveles de integración social, como son los cupos para segmentos vulnerables en el Programa Habitacional de Integración Social (DS19).
- e) En el caso de los estándares de acceso a bienes públicos establecidos en el Sistema de Indicadores Urbanos del CNDU, se señala que estos no han sido incorporados dentro de los indicadores del programa, debido a que fueron sistematizados a nivel territorial por el INE y el CNDU durante 2019, por lo cual, si bien corresponden a una referencia para medir la calidad del entorno urbano de los proyectos, el FSEV no debería ser evaluado respecto a su cumplimiento. Por otro lado, la publicación de dichos indicadores ha relevado las importantes brechas que presentan las ciudades chilenas, por lo que si bien en la evaluación se menciona que en Chile *“las ciudades en general no cumplen con los estándares SIEDU, lo que da cuenta de problemas más estructurales, y explica el bajo desempeño en los indicadores asociados a mejora en la localización de los conjuntos habitacionales”*, igualmente evalúa al programa en función de dichos indicadores cuando indica que *“se puede estimar que pese a los esfuerzos de generar mayores exigencias al instrumento de localización y de gestión, no consigue mejorar significativamente, la calidad del emplazamiento urbano de las familias beneficiarias”*, lo cual excede por mucho la capacidad del programa, tanto debido a las carencias preexistentes en términos de acceso a bienes públicos en las ciudades chilenas, como porque éste no se ha enfocado al cumplimiento específico de dicho estándares.
- f) En cuanto a la movilidad residencial, la evaluación indica que se observa un promedio de 2,7 km de distancia, lo que, por un lado, se considera positivo por evitar la pérdida de redes de las familias, pero por el otro, negativo ya que mantiene las condiciones originales de segregación socioespacial. Como ya se comentó, esta última aseveración no considera la realidad actual de las ciudades chilenas, los objetivos de localización del programa, ni tampoco las preferencias de las familias, las

que indican que un 85% de quienes manifiestan su interés en obtener un subsidio habitacional, prefiere permanecer en su comuna de origen (MINVU CONECTA).

- g) Por su parte, en la evaluación se cita información recabada mediante entrevistas que no se ven corroboradas al analizar los datos, y que posteriormente es utilizada de manera concluyente respecto al funcionamiento del programa. En particular, algunos de los casos que se afirman en la evaluación son: i) hogares unipersonales con beneficiarios de 18 años, que siendo admitidos normativamente, se han masificado dado el vacío legal y la incapacidad de comprobar el divorcio o separación del vínculo de un núcleo familiar, ii) madres de 18 años generalmente con un hijo que se hacen propietarias, pero que retornan al núcleo familiar de origen (viviendas sin ocupación), iii) hogares unipersonales con una clasificación socioeconómica en el tramo de menor vulnerabilidad social (90% CSE), no les fue comprobada su vulnerabilidad habitacional.

La ocurrencia de estos problemas no se puede observar en los registros del programa, sin embargo, la magnitud de los beneficiarios que cumplen las características y que eventualmente podrían actuar de la manera descrita, si se puede analizar, ante lo cual se observa que corresponden una escasa proporción de los beneficiarios:

- i) Al cruzar la edad del beneficiario con el número de integrantes del núcleo, los núcleos unipersonales menores de 30 años representan un 2% del total de seleccionados, mientras los hogares en los tramos entre 61 y 70 y 71 y 80 años concentran el 46% de los núcleos unipersonales, lo que es consistente con la excepcionalidad de postulación para adultos mayores unipersonales.

Tabla 1: Seleccionados por tramo de edad y número de integrantes del núcleo familiar

| Tramo edad | Integrantes núcleo familiar | | | | |
|--------------------|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1 integrante | 2 integrantes | 3 integrantes | 4 integrantes | 5 integrantes |
| hasta 20 años | 14 | 15 | 2 | 0 | 1 |
| entre 21 y 30 años | 1.320 | 7.416 | 3.147 | 712 | 128 |
| entre 31 y 40 años | 1.199 | 8.516 | 6.923 | 3.196 | 1.232 |
| entre 41 y 50 años | 904 | 4.535 | 3.778 | 2.188 | 1.184 |
| entre 51 y 60 años | 976 | 4.152 | 1.897 | 815 | 453 |
| entre 61 y 70 años | 2.231 | 1.932 | 526 | 210 | 74 |
| entre 71 y 80 años | 2.092 | 784 | 109 | 59 | 30 |
| mayor de 80 años | 681 | 213 | 24 | 24 | 11 |
| Total | 9.417 | 27.563 | 16.406 | 7.204 | 3.113 |

- ii) En relación a los hogares monoparentales por edad del beneficiario se observa en la tabla 6 que solo 6 beneficiarios de hogares monoparentales se encuentran en el primer tramo de edad (hasta 20 años), lo que equivale al 0,01% de los seleccionados y que el grueso de estos tiene jefes de hogar entre los 21 y 50 años.

Tabla 2: Seleccionados por tramo de edad y tipo de hogar

| Tramo edad | No monoparental | Monoparental | Total |
|--------------------|-----------------|--------------|--------|
| hasta 20 años | 26 | 6 | 32 |
| entre 21 y 30 años | 5.331 | 7.392 | 12.723 |
| entre 31 y 40 años | 9.458 | 11.608 | 21.066 |
| entre 41 y 50 años | 6.742 | 5.847 | 12.589 |
| entre 51 y 60 años | 5.652 | 2.641 | 8.293 |
| entre 61 y 70 años | 4.508 | 465 | 4.973 |
| entre 71 y 80 años | 3.048 | 26 | 3.074 |
| mayor de 80 años | 951 | 2 | 953 |
| Total | 35.716 | 27.987 | 63.703 |

Asimismo, como se indicó anteriormente en el Gráfico 1, el cruce por sexo del beneficiario para hogares monoparentales da cuenta que el 95% de éstos son liderados por mujeres, haciéndose cargo de la brecha de género existente en nuestra sociedad y atendiendo uno de los principales aspectos de la vulnerabilidad social de los postulantes al programa.

- iii) Finalmente, respecto a la distribución de seleccionados unipersonales por tramo de Calificación Socioeconómica (CSE), el 78% de estos pertenecen al tramo 40, mientras que solo el 2% se ubican en el tramo 90 de la CSE de acuerdo al Registro Social de Hogares.

Gráfico 2: Distribución relativa de hogares unipersonales según tramo de Clasificación socioeconómica.

