

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA Y SOCIAL
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO

PANELISTAS:
Marisol Saborido (COORDINADORA)
Marcos Miranda
Humberto Zamorano

AGOSTO 2010

TABLA DE CONTENIDOS

| | Página |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 4 |
| I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA | 16 |
| 1.1 Descripción General del Programa | 16 |
| 1.2 Objetivos del programa a nivel de fin y propósito | 17 |
| 1.3 Justificación del programa | 17 |
| 1.4 Política global y/o sectorial a que pertenece el programa | 19 |
| 1.5 Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa | 22 |
| 1.6 Procesos de producción de los componentes | 26 |
| 1.7 Caracterización y cuantificación de la población potencial | 37 |
| 1.8 Caracterización y cuantificación de la población objetivo | 39 |
| 1.9 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación | 39 |
| 1.10 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la UR | 44 |
| 1.11 Reformulaciones al programa | 47 |
| 1.12 Otros programas relacionados | 48 |
| 1.13 Antecedentes presupuestarios | 49 |
| II. TEMAS DE EVALUACIÓN | 50 |
| 1. DISEÑO DEL PRORAMA | 50 |
| 1.1 Diagnóstico de la situación inicial | 50 |
| 1.2 Lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico | 51 |
| 1.3 Lógica horizontal de la Matriz de Marco Lógico | 54 |
| 1.4 Reformulaciones del programa a nivel de diseño | 59 |
| 2. ORGANIZACIÓN Y GESTION DEL PROGRAMA | 60 |
| 2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación | 60 |
| 2.2 Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes | 66 |
| 2.3 Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidades de pago | 66 |
| 2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación | 68 |
| 3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA | 71 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 Desempeño del programa en cuanto a producción de componentes | 71 |
| 3.2 Desempeño del programa a nivel de propósito | 76 |
| 3.3 Desempeño del programa a nivel de fin | 84 |
| 4. RECURSOS FINANCIEROS | 84 |
| 4.1 Fuentes y uso de recursos financieros | 84 |
| 4.2 Eficiencia del programa | 89 |
| 4.3 Economía | 93 |
| 5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA | 95 |
| | |
| 6. JUSTIFICACION DE LA CONTINUIDAD | 97 |
| | |
| III. CONCLUSIONES | 99 |
| | |
| IV. RECOMENDACIONES | 107 |
| | |
| V. BIBLIOGRAFÍA | 110 |
| | |
| VI. ANEXOS | 110 |
| 1. Matriz de Evaluación del Programa | 111 |
| 2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y de Gastos | 126 |
| 3. Cuadro de Análisis de Género | 131 |

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2006- 2009

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: MM\$53.359

1. Descripción General y Objetivos del Programa

El Programa de Asistencia Técnica y Social (PATS) forma parte de la batería de subsidios que entrega el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Constituye un elemento fundamental para el funcionamiento y calidad de los programas habitacionales dirigidos a las familias más vulnerables del país, pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos, entregando servicios de asistencia técnica, desde la etapa en que se formula el proyecto y se hace el diagnóstico social de las familias, hasta que se terminan las obras y se cierra el proceso de inscripción de las viviendas.

Los objetivos del PATS son:

Fin: Mejorar la calidad de vida de las familias pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II de la población que presenta carencias habitacionales y que busca acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU.

Propósito: Asegurar la producción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos - constructivos y sociales - para las familias beneficiarias de los programas de Subsidio Rural, Fondo Solidario de la Vivienda y Programa de Protección del Patrimonio Familiar.¹

Población Potencial y Objetivo

La población potencial son las familias de los dos primeros quintiles de ingreso, que buscan acceder a una vivienda de los programas habitacionales del MINVU. Estas familias no cuentan con las capacidades y recursos para interactuar en el mercado y tomar una decisión informada para la compra o mejoramiento de su vivienda.

En el año 2007 se cierra el Registro Único de Postulantes Inscritos, lo que ha generado un vacío de información de gestión para realizar un seguimiento eficaz de la población potencial. La población potencial se capta en las ventanillas de las EGIS, las que informan a los SERVIU regionales información parcial de la demanda potencial.

Según esta información, la demanda efectiva² corresponde a 322 mil familias, 105 mil de las cuales (33%), requerirán AT para acceder a una vivienda del FSV, y 216 (67%) mil requerirán AT para acceder a un mejoramiento de su vivienda mediante el PPPF.³

¹ Ver descripción de estos programas habitacionales más adelante en este Resumen en punto: Descripción General del Diseño del Programa.

² Se entenderá por "demanda efectiva" a las familias que forman parte de un proyecto habitacional que ya ha sido ingresado a los registros del MINVU. No obstante, hay parte de la población potencial que aún no ha registrado sus proyectos habitacionales, sobre la cual el servicio no cuenta con información.

³ No se cuenta con información al respecto para el Subsidio Habitacional Rural.

El 53% de las familias se encuentran con un proyecto en condiciones de acceder a subsidio habitacional. El 54% de la demanda potencial del programa se encuentra concentrada en la Región Metropolitana.

La población objetivo del programa PATS es la misma que la población potencial. El programa no incorpora el enfoque de género en la definición de la población potencial.

Descripción General del Diseño del Programa

El PATS otorga servicios de asistencia técnica en las áreas de organización de la demanda, diseño y elaboración de proyectos técnicos y plan de habilitación social; gestión administrativa y legal del proyecto; inspección técnica de obras y asesoría para la adquisición de la vivienda a las familias postulantes y beneficiarias de los programas Fondo Solidario de Vivienda⁴ (FSV), Subsidio Habitacional Rural⁵ (SHR) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar⁶ (PPPF).

El proceso de apoyo y asistencia técnica a las familias se desarrolla en dos etapas, de pre y post selección del proyecto habitacional. La etapa de preselección corresponde a la formulación de un conjunto de actividades diseñadas a partir de las necesidades diagnosticadas por las propias familias. La etapa de post selección corresponde a la implementación de esta propuesta. El Plan de Habilitación Social consiste en un proceso de apoyo a las familias cuyo objetivo es que desarrollen habilidades para comprender mejor, interactuar, decidir y emprender acciones para enfrentar su nueva situación habitacional. La Gestión Legal y Administrativa del Proyecto comprende el desarrollo y/o ejecución de todas aquellas actividades de índole jurídica y/o administrativo que considera la fase de postulación del proyecto, así como la ejecución de las obras ó adquisición de viviendas construidas.

El Programas tiene dos componentes que se describen a continuación.

Componente N°1: *Servicios de Asistencia Técnica a las familias beneficiarias de los subsidios Habitacional Rural (SHR), Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), en lo referente a la habilitación social, construcción o compra de vivienda y aspectos administrativos y legales.*

Los servicios de asistencia técnica son provistos por las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y por los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT). Esta son entidades privadas o municipales, que han firmado un Convenio Marco con las

⁴ El Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV) ofrece subsidios habitacionales para comprar o construir viviendas a familias que viven en condiciones de vulnerabilidad social, de acuerdo a la Ficha de Protección Social. Pueden postular a un subsidio del Fondo Solidario I, quienes tengan un puntaje de carencia habitacional en la Ficha de Protección Social de hasta 8.500 puntos. Para postular a un subsidio del Fondo Solidario II, se debe tener un puntaje de hasta 11.734 puntos.

⁵ El Subsidio Habitacional Rural (SHR) ofrece subsidios habitacionales a familias chilenas que viven en condiciones de vulnerabilidad social, en zonas rurales o áreas urbanas de localidades de hasta 2.500 habitantes, permitiéndoles construir viviendas en forma individual, en terreno propio, con al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina, baño y una superficie aproximada de 38 m², ampliable hasta 55 m².

⁶ El Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF) ofrece subsidios habitacionales a las familias para: Título I, Mejoramiento de Entorno para espacios públicos, inmuebles destinados a equipamiento comunitario y mejoramiento de terreno de la copropiedad; Título II, Mejoramiento de Vivienda, en partidas relativas a la seguridad estructural, reparación, instalaciones y otras partidas de mejoramiento de la vivienda y bienes comunes; Título III, Ampliación de la Vivienda.

Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), el que debe mantenerse vigente a objeto de poder presentar proyectos de construcción, adquisición, ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

Las EGIS y los PSAT, se diferencian entre sí en dos aspectos principales: su calidad jurídica y los programas con que operan. Las EGIS sólo pueden ser personas jurídicas, en cambio, los PSAT pueden ser personas jurídicas y/o naturales. Los PSAT operan en el Programa de Protección al Patrimonio Familiar (PPPF) y en el Subsidio Habitacional Rural Individual (SHR), mientras que las EGIS otorgan asistencia técnica en el Fondo Solidario de Vivienda. EGIS y PSAT, deben brindar los servicios de asistencia técnica, según lo que define cada programa de subsidio y la Resolución N° 533, (V. y U.), de 1997.⁷

En términos generales, los deberes de las EGIS y PSAT son:

- Organizar a los interesados en postular a un subsidio y representarlos ante el SERVIU.
- Apoyar el trabajo del comité o de la familia, verificando que se cumplan los requisitos de postulación y ahorro.
- Diseñar y ejecutar un Plan de Habilitación Social que abarque un conjunto de actividades para que la familia tome decisiones sobre las características y calidad de su vivienda, se responsabilice de su mantención y cuidado, y se integre a su red social.
- Entregar un listado con las instituciones que prestan servicios a familias vulnerables, en el sector donde se encuentre la vivienda (colegios, centros de atención de salud, locomoción colectiva, lugares de pago de agua, luz y otros servicios).
- Diseñar el proyecto de loteo, de arquitectura y estructura, y de urbanización del conjunto habitacional (cuando corresponda) para presentarlo al SERVIU, previa aprobación de las familias.
- Realizar los trámites legales e inscripciones de la vivienda en el Conservador de Bienes Raíces.
- Cuando corresponda, gestionar un crédito en bancos u otras instituciones financieras que tengan convenio con el MINVU, a fin de completar el valor de la vivienda.

Componente N° 2: Servicios de fiscalización de las obras.

La fiscalización de obras se refiere a la labor de inspección técnica de la obra conforme al sistema de medidas de gestión y control de calidad aprobado por el SERVIU para la correcta construcción de las viviendas. Este sistema se aplica de acuerdo a las características particulares del proyecto y a la metodología establecida en el Manual de Inspección Técnica de Obras (MITO)⁸. En todos los programas el SERVIU cumple labores

⁷ Como las EGIS y los PSAT firman un convenio que contiene las mismas cláusulas, se produce el efecto práctico que una persona jurídica siempre va a quedar habilitada para operar en todos los programas, en cambio una persona natural sólo podrá actuar en el PPPF y SHR, ya que no podrá ser considerada como EGIS.

⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 137, (V. y U.), de 1998.

como supervisor, exceptuando el caso del PPPF, en que el PSAT contrata la Inspección Técnica de Obras (ITO).

En la estructura de organización del MINVU, el PATS está a cargo del Departamento de Gestión de Calidad (DGC) que depende jerárquicamente de la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC). El Programa está radicado en la DITEC, por cuanto esta División es la encargada de apoyar la aplicación con calidad de la política urbano habitacional del MINVU.

Los SERVIU, en las quince regiones del país, son responsables de evaluar y seleccionar los proyectos que presentan las EGIS/PSAT, monitorear el desarrollo de tales proyectos, evaluar la gestión que realizan las EGIS/PSAT en cada proyecto, inspeccionar y supervisar la correcta ejecución de las obras y acompañar a las familias al momento de analizar sus requerimientos, resolver sus dudas y atender sus demandas acerca del proyecto y la gestión de las entidades prestadoras de servicios.

A nivel de los SERVIU, el programa es administrado desde las Unidades de Asistencia Técnica, dependientes del Departamento Técnico. Las responsabilidades se ubican en distintos departamentos o unidades del Servicio dependiendo del área temática que se trate, área constructiva, social o legal.

Dado que el PATS es complementario y accesorio a los programas habitacionales (FSV, SHR y PPPF) su período de ejecución está determinado por la vigencia de éstos, la correspondiente a 21 meses en el caso del FSV y SHR y de 12 meses en el caso del PPPF (sin considerar extensiones) . El ciclo de convocatorias se repite de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, lo que se expresa en la Ley de Presupuestos de cada año. La asignación presupuestaria que contempla los recursos del Programa corresponde a una asignación desagregada por línea de subsidio: SHR (019), FSV (023) y PPPF (028). Por cada ejercicio presupuestario, los SERVIU internamente llevan registros pormenorizados, por componente y para cada año de programa, de los compromisos, contratos y saldos, de lo cual dan cuenta mediante un informe mensual, que envían al Departamento de Gestión de Calidad (DGC) de la DITEC.

2. Resultados de la Evaluación

a. Conclusiones relativas al Diseño del Programa

• Diagnóstico inicial

El diagnóstico del problema que da origen al Programa no ha sido plenamente identificado; alude sólo a las dificultades y deficiencias que presentaban los subsidios y soluciones habitacionales del MINVU de mediados de los años noventa y no a los programas con que opera el PATS actualmente. En opinión del Panel, el PATS es un servicio que otorga asistencia técnica a las familias de menores recursos que requieren mejorar su situación habitacional. Por tanto, el problema central a abordar es la incapacidad de estas familias de obtener, por sí mismas, una solución habitacional en el mercado que cumpla con los estándares de calidad vigentes, debido a fallas en el mercado inmobiliario (asimetrías de información y capacidad negociadora). Este problema ha sido insuficientemente diagnosticado.

La situación de la población beneficiaria, potencial y objetivo, no ha sido plenamente caracterizada, lo que debilita a Programa en cuanto al conocimiento de la demanda para

planificar su gestión, mejorar sus productos y optimizar sus servicios. Resulta fundamental conocer las características de la población potencial y objetivo a fin de determinar, según ello, cuáles son los requerimientos específicos de asistencia técnica de los beneficiarios en cada uno de los programas habitacionales y modalidades de operación. Cabe considerar el hecho que el rango socio- económico de la población que atiende el programa no es homogéneo, por tanto, es esperable que existan diferentes demandas de asistencia técnica –entre el FSV I y II por ejemplo- e incluso que algunos segmentos de la población puedan operar de manera más directa en el mercado inmobiliario, sin la mediación de las EGIS. Ello reafirma la necesidad de actualizar el diagnóstico.

No existe un registro de postulantes a los subsidios habitacionales, el traspaso de los servicios de asistencia técnica a entidades privadas, EGIS ó PSAT, ha provocado un vacío de información en torno a la población que potencialmente requiere los servicios del PATS.

Aún cuando la reducción del déficit no es responsabilidad directa del PATS, sino de los subsidios habitacionales, este límite resulta difuso porque dentro de las funciones del Programa está la *organización de la demanda*, que es requisito para acceder a dichos subsidios. Así, la población que atiende el PATS es sólo aquella que, además de pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso y buscar acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU, *se acerca para ello a una EGIS ó PSAT*, lo que *deja fuera a las familias que no se han acercado a las EGIS/PSAT, no tienen acceso a éstas o no requieren su mediación*. Esta es una rigidez del programa que requiere revisarse.

- **Diseño y Matriz Lógica del programa**

El diseño del programa es sólo parcialmente apropiado para abordar el problema y necesidades que le dan origen, lo que se expresa en la debilidad de la MML. Los indicadores en la MML se consideran insuficientes, en cantidad y calidad, para medir las cuatro dimensiones y ámbitos de control a nivel de Propósito y Componentes. Para validar la lógica horizontal se requiere incorporar indicadores adicionales para asegurar una medición adecuada de las cuatro dimensiones y ámbitos de control, incorporar indicadores provenientes del SIG institucional y definir metas. Para validar la lógica vertical se requiere incorporar la dimensión urbano-territorial en los procesos de asistencia técnica para asegurar una calidad integral de los productos.

- **Reformulaciones al Diseño del programa**

La privatización de los servicios de asistencia técnica a través de las EGIS ó PSAT crea un mercado privado estimulado por el Estado que presenta importantes asimetrías, tanto en lo que se refiere a las capacidades limitadas de los sectores de menores recursos de negociar efectivamente con estas entidades como en relación con la existencia de disparidades regionales, en cuanto a la oferta de servicios de asistencia técnica y situación de los SERVIU. Ello constituye una modificación sustancial que afecta al programa - en cuanto su vinculación con la organización de la demanda y foco en la cobertura de los programas habitacionales - y en el papel del MINVU de velar por la calidad de las soluciones construidas con financiamiento público. La calidad de las obras que se construyen, su correcta fiscalización y el fortalecimiento de los deberes y derechos de las familias beneficiarias son aspectos fundamentales que aún presentan desafíos por resolver.

Por otra parte, la obligatoriedad de operar a través de las EGIS ó PSAT, para todos los programas habitacionales en sus distintas modalidades representa una rigidez en el Programa. Además, dicha obligatoriedad no está plenamente justificada dadas las deficiencias del diagnóstico, como antes se mencionó. En opinión del Panel, este es un aspecto a revisar.⁹

b. Conclusiones relativas a la Organización y Gestión del Programa

• Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del nivel central es adecuada para las funciones de coordinación del Programa; la distribución de profesionales por áreas temáticas es coherente y proporcional a las actividades de mayor volumen. *A nivel regional, la estructura organizacional en los SERVIU para operar el PATS no es estándar, hay asimetrías en las dependencias y dedicación del personal.* Se requiere fortalecer los equipos de trabajo a nivel de los SERVIU y unificar la estructura de organización con un esquema común. Los mecanismos de coordinación que se han ido implementando han permitido operar ante una demanda creciente de solicitudes de asistencia técnica.

Por otra parte, se requiere flexibilizar la actuación de los SERVIU en cuanto a la posibilidad de que estos servicios operen directamente los proyectos habitacionales cuando se trata de terrenos propios o fiscales, relacionándose directamente con las empresas constructoras.

• Asignación de responsabilidades y funciones

Las responsabilidades y funciones están definidas para todos los agentes que participan del Programa; la Resolución N° 533 regula explícitamente las responsabilidades de todos los participantes del proceso de asistencia técnica. Aun cuando esto ha permitido la operación del sistema, *es necesario revisar el modelo de operación y perfeccionar la participación de las entidades privadas EGIS/PSAT.* Dada la magnitud de los recursos programáticos, el gran número de requerimientos que éstas deben cumplir, el impacto que puede provocar un mal desempeño y la complejidad de los procesos, se requiere implementar un sistema de auditoría externa sistemática para hacer un control efectivo de las EGIS/PSAT, que considere indicadores para la medición de su desempeño, a objeto de resguardar los intereses de las familias beneficiarias y asegurar la calidad de los procesos y productos obtenidos.

La propuesta de modificación de la Resolución 533, elaborada por DGC, avanza hacia una mayor precisión en la definición de los servicios de AT, identificando los productos de cada etapa, la forma de verificar el cumplimiento del hito y asignando un porcentaje de incidencia para cada sub-etapa. Asimismo propone mecanismos de control del pago asociados al cumplimiento efectivo de cada sub-etapa, generándose pagos sólo por labores ejecutadas. Además propone posponer los pagos hasta el inicio de la obra y desde ahí en adelante pago contra hitos puntuales. En el caso del FSV, se propone mecanismos de control de pago en caso de proyectos simultáneos presentados por las EGIS/PSAT. Se introduce además ajustes a los montos de los subsidios de AT y la reformulación del sistema de asistencia técnica en la modalidad adquisición de vivienda construida (AVC), haciéndolo coherente a la regulación que se propone en el Programa

⁹ Al respecto cabe mencionar otras experiencias de programas habitacionales, como el caso del D.S. 04., que operó sólo con empresas constructoras, sin la mediación de EGIS.

Habitacional, que excluye la participación de las EGIS. Esta propuesta avanza en la dirección de pagar contra resultados efectivo y con montos adecuados, lo que contribuye a la eficiencia del Programa.

- **Participación ciudadana**

A través del Plan de Habilitación Social y el involucramiento activo de las familias beneficiarias a lo largo de todo el proceso (desde la organización de la demanda hasta la etapa de post venta) *el PATS promueve un enfoque innovador de participación ciudadana que contribuye a la calidad de los productos del Programa*, tanto en términos constructivos, arquitectónicos y urbanos, como en términos de integración social y fortalecimiento de lazos vecinales. *Esta es una fortaleza del Programa que debe mantenerse y desarrollarse con mayor énfasis.*

La gestión y operación del PHS en la práctica, ha presentado deficiencias en relación con la pertinencia de las actividades planteadas de acuerdo a las necesidades de las familias postulantes a los programas habitacionales, en relación con la definición de tareas a realizar y su ejecución. Se requiere profundizar y ampliar el PHS, reorientando su implementación y evaluación, a fin de pasar del control del solo cumplimiento de las actividades comprometidas al control de la calidad de sus productos.

- **Focalización y selección de beneficiarios**

Si bien el PATS no selecciona directamente a sus beneficiarios, siendo sus beneficiarios determinados por los mecanismos de selección de los programas habitacionales, *estos mecanismos se consideran adecuados* porque ordenan las solicitudes de financiamiento en base a criterios de vulnerabilidad del grupo, monto de aportes adicionales, plan de habilitación social y calidad del proyecto; lo que permite resolver combinando criterios de equidad social con criterios de viabilidad y calidad.

En términos de focalización, se considera pertinente dirigir los recursos a las familias más vulnerables, pertenecientes al primer y segundo quintil de ingreso, ya que se aprecia que aún existe una demanda habitacional insatisfecha al interior de este segmento. La verificación de la focalización se hace efectiva en el proceso de revisión de las solicitudes, las que deben cumplir con los criterios de elegibilidad expresados en el articulado de cada uno de los programas habitacionales, asegurando la focalización en familias pertenecientes al I y II quintiles de ingreso.

- **Criterios de asignación de recursos y mecanismos de transferencia**

La asignación de recursos se realiza por medio de la Ley de Presupuesto que identifica recursos anuales para los subsidios habitacionales y para la AT en el FSV, SHR y PPPF; no existiendo un presupuesto independiente para el subsidio de asistencia técnica. La asignación presupuestaria por programa responde a las estimaciones de AT de proyectos de arrastre como para nuevas adjudicaciones.

Las transferencias de recursos desde el MINVU a los SERVIU se realizan en base a una programación de estimaciones de ejecución trimestral, ajustable de acuerdo a los gastos efectivos. Las modalidades de pago a las EGIS/PSAT están incorporadas en los cuerpos legales que rigen los programas y se consideran adecuadas ya que están diseñadas para pagar por cumplimiento de etapas ó procesos dosificando los pagos por hitos de

cumplimiento. *No existen indicadores de desempeño en los contratos a las EGIS/PSAT para monitorear sus procesos y productos.*

Los mecanismos de incentivos del PAT deben estar orientados a la concreción oportuna de las soluciones habitacionales. En este sentido, el pago a las EGIS/PSAT podría realizarse contra producto logrado, con incorporación de multas por incumplimientos de etapas y cronogramas.

La opción de retrasar el inicio de pagos hasta el inicio de la materialización física de la solución habitacional es una medida adecuada pero genera el riesgo de ser una amenaza para las EGIS/PSAT sobre su permanencia en el sistema si no tienen solvencia financiera.

- **Seguimiento y evaluación**

Los instrumentos con que actualmente cuenta el Programa para un seguimiento y evaluación de los procesos de asistencia técnica y control de la calidad de los productos obtenidos son insuficientes. Además, la información no está integrada en un solo sistema, debilitando estas funciones. Esto ha impedido que el programa cuente con un sistema de evaluación de resultados.

c. Conclusiones relativas a la Eficacia y Calidad del Programa

Si bien PATS no define directamente sus niveles de producción, dado que corresponde a un servicio complementario a los subsidios entregados por los programas habitacionales, cabe señalar que el programa ha evolucionado positivamente en la producción de servicios, principalmente en la adquisición de vivienda usada y mejoramiento de vivienda. El desempeño en proyectos de construcción, principal línea de acción de la política habitacional, ha disminuido en *el último período, afectando por esto el desempeño general del programa*. Lo anterior podría deberse a la existencia de un efecto sustitución entre las líneas de construcción y adquisición de vivienda, ocasionado por diferenciales en los costos de oportunidad entre ambas opciones. Además, cabe destacar que durante el año 2008 hubo un fuerte potenciamiento (en relación al período anterior) de la línea de construcción de viviendas, como parte de las políticas contracíclicas de activación económica derivadas de la crisis mundial, el cual decreció en el año 2009, explicando la caída en la producción en el último año.

El nivel de desempeño es insuficiente para atender a la demanda existente, pero esta insuficiencia no es debida a la propia gestión del programa, ya que el nivel de producción depende de la disponibilidad presupuestaria para los programas habitacionales.

La participación del SERVIU en la producción de los componentes del programa ha crecido, en contraposición al interés de que este proceso sea realizado por las EGIS.

Por otra parte, existe un nivel de reclamos significativos contra el desempeño de las EGIS, alcanzando al 19% de las EGIS con convenio vigente a diciembre del año 2009, mientras que el 9% fueron sancionadas o amonestadas.

El énfasis del propósito del programa está en asegurar la concreción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos. En estos términos, es posible apreciar que desde el año 2004 al año 2006 hubo un incremento en

la cantidad de proyectos de construcción correspondientes al FSV que terminaron sus obras dentro de los primeros 21 meses desde que el subsidio fue otorgado¹⁰, no obstante dicha proporción baja a partir del año 2007.

Lo anterior tiene explicación en el cambio de la política habitacional (2007), en donde por una parte se incorporaron nuevos programas habitacionales a los cuales PAT le entrega sus servicios (PPPF), además de producirse un incremento en la cantidad de proyectos ingresados al Banco de Proyectos (lo cual se reflejó en un aumento de los proyectos con subsidio otorgado), manteniendo relativamente constante la capacidad de los SERVIUS. Esta situación ocasionó que una proporción importante de proyectos con subsidios aprobados debieron ser ajustados, principalmente a través de asignación directa de recursos, produciendo demora en su ejecución.

En lo relativo a la dimensión de calidad, si bien el programa cuenta con esta definición para cada uno de los servicios que entrega¹¹, no cuenta con sistemas de información adecuados, por lo cual no es posible medir resultados sustantivos en esta dimensión. De esta manera, es posible afirmar que con la información disponible no es posible establecer si la calidad de los servicios es suficiente para el logro del propósito, aunque se tenga intuición de aquello.

En opinión del Panel, la responsabilidad por la cobertura ha trastocado el propósito del programa, el cual es asistir técnicamente a las familias para que obtengan una solución de calidad.

d. Conclusiones relativas a la Eficiencia y Economía del Programa

El gasto promedio por beneficiario en servicios de asistencia técnica fue de M\$ 215 pesos, aumentando un 70% en el período, mientras que el gasto promedio por beneficiario en servicios de fiscalización de obras fue de M\$104 pesos, con un aumento de 5% en el período, y una disminución de 6% el último año.

En función de lo anteriormente señalado, La eficiencia general del programa ha disminuido, ya que ha aumentado el costo de asistencia técnica por beneficiario. No obstante, es importante precisar que el gasto promedio de los componentes depende de la cantidad de beneficiarios de cada uno de los proyectos habitacionales, los cuales presentan montos diferentes de subsidio para la asistencia técnica, según cada línea. Lo anterior, produce que un análisis general de eficiencia no sea lo más adecuado, sino que

¹⁰ Este plazo corresponde al período de vigencia de los subsidios.

¹¹ el programa PATS define el concepto de calidad como:

- En relación a la organización de la demanda, persigue como producto de calidad, la postulación de un proyecto factible, correctamente focalizado y que cumpla con lo establecido en el itemizado técnico y el cuadro normativo.
- En materia de plan de habilitación social, el producto de calidad se asocia a un plan pertinente (conforme a diagnóstico social), que convoque la participación de la gente y que deje empoderado los derechos y deberes de las familias.
- En materia de inspección técnica de obras, la calidad del producto se asocia a la ejecución adecuada y oportuna del proyecto aprobado por SERVIU.
- En materia de gestión administrativa y legal, el producto de calidad se asocia como proceso a todo el acompañamiento social y técnico a las familias, incluyendo la entrega oportuna y completa de información, la tramitación de los permisos, las aprobaciones y el acompañamiento post venta.

es más relevante observar la evolución del costo por cada programa habitacional, el cual se ha mantenido prácticamente constante durante el período.

En términos de los gastos de administración, La eficiencia medida en este ámbito en relación al gasto total del programa ha aumentado, y se encuentra, en el último año, en estándares apropiados para un programa público. En relación a la ejecución presupuestaria, ésta supera el presupuesto asignado a partir del año 2007

Dado que la ejecución de los proyectos es plurianual, la programación financiera del PATS se encuentra afectada por dicha situación, en donde el costo del programa se planifica devengar en más de un ejercicio presupuestario. De esta manera, el presupuesto se encuentra constituido por un componente destinado al pago de obligaciones ya contraídas en períodos anteriores (arrastre), y por otro destinado a la asignación de nuevos subsidios. Es interesante apreciar que en la evolución de la composición del presupuesto del programa destinado a transferencias corrientes (producción de componentes), el componente destinado al pago de compromisos ya adquiridos (arrastre) a disminuido en el período de evaluación, pasando de un 87% en el año 2006 a un 14% para el año 2009, reflejando un adecuado desempeño por parte del Programa.

A fin de mejorar la eficiencia del PATS disminuyendo los costos de operación y tiempo de espera, es necesario identificar las condiciones de mercado que posibilitan la prescindencia de las EGIS ó PSAT en aquellos casos donde ello sea pertinente. Ello requiere conocer la existencia de constructoras interesadas, los precios y las soluciones, segmento socio económico de la demanda y posibilidades de acceso a crédito.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

El Panel e justifica la continuidad del PATS ya que éste es un programa de apoyo fundamental para la operación de los tres programas habitacionales más importantes del MINVU dirigidos a la población más pobre del país. En función de la complejidad de los programas habitacionales, en cuanto a su operación, a la diversidad de aspectos que involucran y variedad de tipos de soluciones que contemplan – compra y urbanización de terrenos, construcción de vivienda nueva, ampliación y mejoramiento de vivienda existente, organización y participación de los beneficiarios, gestión de aspectos administrativos y legales, localización en áreas rurales y urbanas, entre otros – se presenta como necesario la existencia de un programa que apoye a las familias a concretar sus soluciones habitacionales de manera oportuna bajo los estándares de calidad pertinentes.

Se estima que la población potencial sobre la que se encuentra definida el programa, correspondiente a las familias de los dos primeros quintiles de ingreso que buscan una solución habitacional a través de los subsidios entregados por MINVU, que dado la presencia de fallas en el mercado inmobiliario, principalmente asociadas a asimetrías de información y de posición negociadora, presenta dificultades para adquirir una solución habitacional de manera independiente en dicho mercado, justificándose la acción del PATS.

Por otra parte, es posible apreciar que durante el período 2004 al 2006 el programa contribuyó en la concreción oportuna de los proyectos, aunque la disminución sufrida en el año 2007 hace necesario perfeccionar este funcionamiento.

No obstante, El sistema actual no está exento de dificultades en su implementación. Los informes trimestrales del Plan de Aseguramiento de la Calidad 2009 indican que es necesario un monitoreo permanente y aleatorio al desempeño de las EGIS/PSAT en el proceso completo (desde el PHS hasta la entrega de la solución habitacional). Debe generarse más mecanismos de control sobre las EGIS/PSAT en el ámbito de la organización de la demanda, para asegurar que ésta refleje fielmente los intereses y deseos de los beneficiarios y de esta forma minimizar la existencia de malas prácticas.

Además, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de control y gestión que PATS posee, de manera que permita monitorear el cumplimiento de los estándares de calidad definidos.

Finalmente, es necesario actualizar el diagnóstico del programa, revisando las diferentes demandas de asistencia técnica que pueden existir al interior de la población potencial, dado la heterogeneidad de ésta, lo que permitirá establecer los mecanismos más adecuados para su interacción en el mercado inmobiliario.

4. Principales Recomendaciones

- **Actualizar el Diagnóstico y elaborar una Línea de Base** que permita caracterizar la población beneficiaria (potencial y objetivo) para c/u de los programas habitacionales que atiende el PATS (FSV, SHR, PPPF); conocer las preferencias de las familias según sus distintas modalidades de operación (adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas) Esto se fundamenta en que el diagnóstico del problema que da origen al PATS no ha sido actualizado a los programas con los que actualmente opera, ni tampoco hay datos que den cuenta de la evolución de los beneficiarios y sus preferencias. La actualización de este diagnóstico permitirá conocer los requerimientos específicos de asistencia técnica de los beneficiarios en cada uno de los programas habitacionales y modalidades de operación.
- **Revisar la obligación de operar a través de las EGIS ó PSAT**, en todos los programas habitacionales en sus distintas modalidades. Esto se justifica en que pueden existir diferentes demandas de asistencia técnica al interior de la población potencial, y la obligatoriedad de la participación de las EGIS no está plenamente justificada debido a las deficiencias del diagnóstico.
- Implementar un **Sistema de Monitoreo y Control** y de **Auditorías** sistemáticas a las **EGIS/PSAT** que considere indicadores para la medición del desempeño de estas instituciones, a objeto de resguardar los intereses de las familias beneficiarias y asegurar la calidad de los procesos y productos obtenidos. Esto se fundamenta en que el 19% de las EGIS inscritas al año 2009 presentaba algún proceso de reclamo.
- **Identificar los factores de mercado que condicionan la participación de las EGIS ó PSAT** en aquellos casos donde esto sea pertinente, considerando el estudio que el MINVU está llevando a cabo en torno al

funcionamiento de las EGIS en lo relativo a la atención prestada, la calidad de las soluciones y las prácticas de integración social y territorial¹².

- Implementar un **Sistema de Incentivos** sobre los precios de la AT asociado al cumplimiento de cronogramas en la materialización de los proyectos y soluciones habitacionales. Lo anterior requiere la revisión de precios, sanciones y verificación del cumplimiento de plazos y sistema de multas. Esto se justifica en que en la actualidad no existen incentivos para las EGIS/PSAT en relación a acelerar la ejecución de los proyectos.
- **Implementar un Sistema Nacional Público de Registro de Postulantes** con el objetivo de contar con información de gestión para realizar un seguimiento eficaz de la población objetivo del programa, ya que en la actualidad existe un vacío en torno a la población que potencialmente requiere los servicios del PATS. La inscripción en dicho Registro deberá ser condición para la entrega de un subsidio habitacional.
- Implementar un **Sistema de Información Nacional del PATS** con información acerca de postulantes, beneficiarios, proyectos, costos, entidades organizadoras, e indicadores de gestión de resultados. Esto se fundamenta en que no existe una integración de datos para una gestión adecuada y oportuna, que permitan medir a cabalidad los objetivos del programa.
- Formalizar en **Indicadores** las definiciones **de calidad** del Programa en todas sus dimensiones (técnica, social, legal-administrativa y urbano-territorial). El objetivo de esta recomendación tiene relación con poder medir esta importante dimensión de desempeño del programa.
- Profundizar y ampliar el **Plan de Habilitación Social**, en su implementación y evaluación. Es necesario incorporar un sistema de monitoreo específico para este instrumento, el cual se reoriente desde el enfoque de control de cumplimiento de actividades que hoy en día tiene, a un mecanismo que vele por la calidad de este producto. Lo anterior puede generarse mediante una ampliación del sistema de auditoría a los prestadores de asistencia técnica.

¹² Investigación del Funcionamiento de las EGIS en la Política Habitacional, actualmente en curso. El objetivo del estudio es proveer al MINVU elementos de juicio objetivo sobre el rol y funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS), en relación a la atención prestada, la calidad de las soluciones y las prácticas de integración social y territorial que promueven a través de sus servicios para gestionar el Fondo Solidario de Vivienda en el marco de la Política Habitacional (2006-2010).

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1.1. Descripción General del Programa

El Programa de Asistencia Técnica y Social (PATS) constituye un elemento fundamental en la estructura y funcionamiento de los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) dirigidos a las familias más vulnerable del país, pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos. El PATS entrega servicios de asistencia técnica en las áreas de organización de la demanda, diseño y elaboración de proyectos técnicos y plan de habilitación social; gestión administrativa y legal del proyecto; ejecución del plan de habilitación social de las familias, inspección técnica de obras; y asesoría para la adquisición de la vivienda, a las familias postulantes y beneficiarias de los programas Fondo Solidario de Vivienda (FSV), Subsidio Habitacional Rural (SHR) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF).

Los servicios son provistos por las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT), entidades privadas o municipales, que han firmado un Convenio Marco con las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), el que debe mantenerse vigente a objeto de poder presentar proyectos de construcción, adquisición, ampliación y/o mejoramiento de la vivienda a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU).

Las EGIS y los PSAT, se diferencian entre sí en dos aspectos principales: su calidad jurídica y los programas con que operan. Las EGIS sólo pueden ser personas jurídicas, en cambio, los PSAT pueden ser personas jurídicas y/o naturales. Los PSAT operan en el Programa de Protección al Patrimonio Familiar (PPPF) y en el Subsidio Habitacional Rural Individual (SHR). Las EGIS, actúan en el Fondo Solidario de Vivienda (FSV). EGIS y PSAT deben brindar los servicios de asistencia técnica, según lo que define cada programa de subsidio y la Resolución N° 533, (V. y U.), de 1997.¹³

A su vez, los SERVIU, en las quince regiones del país, son responsables de evaluar y seleccionar los proyectos que presentan las EGIS/PSAT, monitorear el desarrollo de tales proyectos, evaluar la gestión que realizan las EGIS/PSAT en cada proyecto, inspeccionar y supervisar la correcta ejecución de las obras y acompañar a las familias al momento de analizar sus requerimientos, resolver sus dudas y atender sus demandas acerca del proyecto y la gestión de las entidades prestadoras de servicios.

A nivel de SERVIU, el programa es administrado desde las Unidades de Asistencia Técnica, dependientes del Departamento Técnico. Las responsabilidades se ubican en distintos departamentos o unidades del Servicio dependiendo del área temática que se trate, área constructiva, social o legal.

Dado que el PATS es complementario y accesorio a otros programas habitacionales (FSV, SHR y PPPF) el período de ejecución está determinado por la vigencia de estos programas.

¹³ Como las EGIS y los PSAT firman un convenio que contiene las mismas cláusulas, se produce el efecto práctico que una persona jurídica siempre va a quedar habilitada para operar en todos los programas, en cambio una persona natural sólo podrá actuar en el PPPF y SHR, ya que no podrá ser considerada como EGIS.

1.2. Objetivos del Programa a nivel de fin y propósito

Los objetivos del Programa según la Matriz de Marco Lógico de Evaluación son:

Fin: Mejorar la calidad de vida de las familias pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II de la población que presenta carencias habitacionales y que busca acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU.

Propósito: Asegurar la producción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos - constructivos y sociales - para las familias beneficiarias de los programas de Subsidio Rural, Fondo Solidario de la Vivienda y Programa de Protección del Patrimonio Familiar.¹⁴

1.3. Justificación del Programa

El Programa surge a partir del diagnóstico realizado por el MINVU, que da cuenta de problemas relacionados con la aplicación de los programas de Subsidio Rural y Vivienda Progresiva, a mediados de los años noventa, cuando un número importante de familias beneficiarias de estos sistemas habitacionales presentaba serias dificultades para aplicar o materializar el subsidio (ver Tabla N°1). Asimismo, se detectó que las soluciones habitacionales logradas a través de ambos programas presentaban, a corto plazo, graves deficiencias técnicas de construcción.¹⁵

¹⁴ El Programa **Fondo Solidario de Vivienda** (FSV) ofrece subsidios habitacionales para comprar o construir viviendas a familias que viven en condiciones de vulnerabilidad social, de acuerdo a la Ficha de Protección Social. Pueden postular a un subsidio del Fondo Solidario I, quienes tengan un puntaje de carencia habitacional en la Ficha de Protección Social de hasta 8.500 puntos. Para postular a un subsidio del Fondo Solidario II, se debe tener un puntaje de hasta 11.734 puntos. El **Subsidio Habitacional Rural** (SHR) ofrece subsidios habitacionales a familias chilenas que viven en condiciones de vulnerabilidad social, en zonas rurales o áreas urbanas de localidades de hasta 2.500 habitantes, permitiéndoles construir viviendas en forma individual, en terreno propio, con al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina, baño y una superficie aproximada de 38 m², ampliable hasta 55 m². El **Programa de Protección del Patrimonio Familiar** (PPPF) ofrece subsidios habitacionales a las familias para: Título I, Mejoramiento de Entorno para espacios públicos, inmuebles destinados a equipamiento comunitario y mejoramiento de terreno de la copropiedad; Título II, Mejoramiento de Vivienda, en partidas relativas a la seguridad estructural, reparación, instalaciones y otras partidas de mejoramiento de la vivienda y bienes comunes; Título III, Ampliación de la Vivienda.

¹⁵ Fuente: Percepciones del equipo central de la Unidad de Asistencia Técnica y de funcionarios del MINVU asociados al programa durante el período.

Tabla N° 1
Porcentaje de cumplimiento^(a) de subsidios otorgados entre 1991 y 1995

| Año otorgamiento del subsidio | Subsidio Rural: % Cumplimiento a Diciembre 1995 | Subsidio Vivienda Progresiva Primera etapa: % Cumplimiento a Diciembre 1995 | Subsidio Vivienda Progresiva Segunda etapa: % Cumplimiento a Diciembre 1995 |
|-------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1991 | 93 | --- | --- |
| 1992 | 94 | 79 | 70 |
| 1993 | 87 | 77 | 82 |
| 1994 | 58 | 53 | 35 |
| 1995 | 0 | 29 | 16 |

Fuente: Estadísticas Cumplimiento de Subsidios Pagados (1994-95) del Departamento de Planificación de la División de Política Habitacional del MINVU.

Notas: (a) porcentaje de los subsidios otorgados que han sido pagados. El periodo de vigencia de un subsidio es de 21 meses, sin considerar extensiones.

Posteriormente, se reformula la política habitacional y los subsidios. En consecuencia, el PATS opera con el objetivo de controlar la ejecución de las obras efectuadas por los subsidios FSV, SHR y PPPF, que otorga el MINVU; y asegurar la calidad de las soluciones físicas que se financian con dichos beneficios para los sectores de menores ingresos del país, tanto urbanos como rurales.

La denominada *nueva política habitacional* implementada a partir del año 2006¹⁶, apunta al logro de avances sustantivos en materia habitacional enfatizando tres ejes estratégicos: cantidad, calidad e integración social. El objetivo principal es disminuir drásticamente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población, aumentar la superficie de las viviendas sociales y asegurar su calidad. Asimismo, se propone revertir la segregación social en la ciudad, mejorando el stock de casas y barrios existentes, y seguir ayudando a los sectores medios que necesitan del apoyo del Estado para alcanzar su vivienda propia.^{17,18}

En materia de calidad para las familias más pobres, el compromiso ministerial es efectuar una evaluación rigurosa y la regulación de las entidades organizadoras que acompañan a los beneficiarios en la concreción de sus proyectos habitacionales a través del Programa de Asistencia Técnica y Social, bajo parámetros que hacen exigible proyectos de calidad,

¹⁶ Corresponde al período de gobierno de la presidente Michelle Bachelet.

¹⁷ En el marco de estos cambios a la política habitacional se crea: el Programa de Protección al Patrimonio Familiar, el FSV II, para familias que no califican bajo la línea de pobreza pero que debido a su fragilidad económica o inestabilidad laboral tienen dificultades para obtener crédito hipotecario; el Subsidio a la Localización; para habilitar terrenos "baratos" bien localizados, pero que requieren de mejoramiento del suelo. Además se definen estándares mínimos que los proyectos deben cumplir - como no tener más de 150 viviendas- y se confirma la importancia de la participación de las familias organizadas en la obtención de las soluciones habitacionales.

¹⁸ Contenidos extraídos de: página web del MINVU (período 2006-2009); Presentación PPT "Política Habitacional de Mejoramiento de Calidad e Integración Social. 2007/2010" y proporcionados por la Unidad Responsable.

desde que se formulan hasta que se concretan en obra, emplazados en barrios o localidades integradas espacial y socialmente.¹⁹

De acuerdo con la evolución que ha tenido el PATS en los últimos cinco años, los principales resultados que se esperan del Programa, según lo definido por la Unidad Responsable, son: organizar y postular proyectos pertinentes y factibles de ejecutarse en su periodo de vigencia; optimizar el proceso de materialización del subsidio, con una ejecución de la obra física conforme al proyecto aprobado por SERVIU y en el periodo de vigencia del subsidio; y, habilitar a las familias para que se instalen en sus viviendas, reconociendo sus derechos y deberes como nuevos propietarios y habitantes de un conjunto habitacional. Estos resultados están fundados en los objetivos de la Nueva Política Habitacional del MINVU (que se describe en el punto 1.4. a continuación).

Las familias beneficiarias, no tienen las capacidades técnicas ni los recursos para asegurar que la construcción, compra o mejoramiento de su vivienda sea de calidad. Existe una asimetría evidente en el mercado inmobiliario que justifica este apoyo del Programa.

Aunque no se cuenta con información sistematizada acerca de las fortalezas y debilidades de la población que postula a los programas habitacionales del MINVU, de acuerdo a la experiencia de la Unidad Responsable, se plantea que mientras el MINVU mantenga programas que subsidien la demanda y éstos se orienten a los sectores más vulnerables y desposeídos, resulta crucial que existan mecanismos técnicos y administrativos que aseguren que los proyectos que se postulan y construyen (o las viviendas que se adquieran), respeten todas y cada una de las disposiciones que rigen la construcción en el país. Esta garantía de calidad no la entregan las empresas constructoras ni las inmobiliarias, por si solas, salvo que la interlocución la tengan con organismos técnicos competentes, que en caso de no pertenecer al estado, sean contratados y fiscalizados por éste. Esta lógica se sustenta en la constatación de malos resultados en muchos proyectos que no contaron con una adecuada asistencia técnica de parte de EGIS o PSAT.²⁰

1.4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

De acuerdo con las definiciones estratégicas de la Subsecretaría del MINVU para el año 2010, el PATS se enmarca en la misión institucional, que se describe a continuación:

Contribuir a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan el país, especialmente de los sectores más vulnerables, respetando su diversidad, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas e iniciativas destinadas a asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente, competitivas y sustentables.

Los objetivos estratégicos definidos por la Subsecretaría del MINVU se describen en la Tabla Nº 2, a continuación:

¹⁹ Contenidos extraídos de Presentación "Política Habitacional de Mejoramiento de Calidad e Integración Social, 2007/2010" Ministra de Vivienda y proporcionados por la Unidad Responsable.

²⁰ Antecedentes entregados por Julio Echevarría, Jefe Departamento de Gestión de Calidad (3/06/2010).

Tabla N° 2
Objetivos Estratégicos de la Subsecretaría del MINVU

| Número | Descripción |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Disminuir el déficit habitacional de los sectores más vulnerables, reduciendo la inequidad y fomentando la integración social, a través de la entrega de soluciones habitacionales. |
| 2 | Recuperar barrios, con énfasis en los vulnerables, con deterioro habitacional y/o urbano, generando inversiones, que disminuyan el déficit, en los espacios comunes, fortaleciendo las redes sociales y posibilitando una equilibrada inserción de éstos en las ciudades. |
| 3 | Asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación, aumentando la inversión en infraestructura para la conectividad y espacios públicos que fomenten la integración social |
| 4 | Proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio y ciudad, a través de la implementación de un sistema de gestión de calidad. |
| 5 | Asegurar una adecuada y oportuna información estandarizada a los ciudadanos/as y fortalecer las instancias de participación responsable en la gestión y uso de las inversiones en vivienda, barrio y ciudad. |
| 6 | Consolidar una gestión participativa y comprometida de los funcionarios con los desafíos Institucionales, basada en la entrega de información oportuna y de calidad a través de canales de información validados, y fortaleciendo las competencias, climas laborales, trabajo en equipo y los sustentos tecnológicos apropiados para la entrega de un buen servicio. |

Fuente: Ficha de Identificación 2010, Definiciones Estratégicas Subsecretaría MINVU, en: www.dipres.cl

EL PATS se vincula directamente con los Objetivos Estratégicos N° 4, que alude a la provisión de servicios y productos de calidad y N° 5, que se refiere a la información y participación ciudadana.

Los productos estratégicos se describen en la Tabla N° 3, a continuación:

Tabla N° 3
Productos y Objetivos Estratégicos de la Subsecretaría del MINVU

| Número | Productos Estratégicos, (Bienes y Servicios) | Objetivos Estratégicos a los cuáles se vincula | Aplica Enfoque de Genero (Si/No) |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------|
| 1 | <u>Propuesta de Políticas y Orientaciones Estratégicas Sectoriales.</u> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones, modificaciones y/o ajustes a Políticas y Normativas. <ul style="list-style-type: none"> - En materia Vivienda - En materia Barrios - En materia Ciudad. | 1,2,3,4,5 | Si |
| 2 | <u>Planificación y Gestión de Programas y Proyectos Habitacionales</u> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Habitacional <ul style="list-style-type: none"> - Subsidios Fondo Solidario de Vivienda Titulo I. - Subsidio Fondo Solidario de Vivienda Titulo II. - Subsidio Rural. - Subsidio Habitacional (DS 40 y DS 04). - Subsidio de Localización - Subsidio Programa de Protección del Patrimonio Familiar - Subsidio Leasing. - Viviendas Básicas (Adulto Mayor). • Inversión Complementaria de Viviendas <ul style="list-style-type: none"> - Saneamiento de Títulos - Saneamiento Poblaciones • Asistencia Técnica y Gestión de Calidad <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de Vivienda Construida - Construcción o Adquisición de Vivienda | 1,4,5,6 | Si |
| 3 | <u>Planificación y Gestión de Proyectos de Barrios</u> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Mejoramiento de Condominios Sociales • Programa de Pavimentos Participativos • Programa de Recuperación de Barrios • Asistencia Técnica y Gestión de Calidad | 2,4,5,6 | Si |
| 4 | <u>Planificación y Gestión de Proyectos de Ciudad</u> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de Rehabilitación de Espacios Públicos • Programa de Vialidad • Programa de Proyectos Urbano Integrales • Instrumentos de Planificación Territorial <ul style="list-style-type: none"> - Planes Regionales de Desarrollo Urbano - Planes Reguladores Intercomunales y Planes Reguladores Comunes • Asistencia Técnica y Gestión de Calidad | 3,4,5,6 | Si |

Fuente: Ficha de Identificación 2010, Definiciones Estratégicas Subsecretaría MINVU, en: www.dipres.cl

El PATS se regula a través de la resolución N°533, V. y U., de 1997, además de las disposiciones establecidas en los reglamentos de los Programas Fondo Solidario de Vivienda, Subsidio Habitacional Rural y Programa de Protección del Patrimonio Familiar, y lo señalado en el Convenio Marco SEREMI – EGIS/PSAT, regulado mediante D. S. N° 51, de Abril del 2008. Adicionalmente, la Ley sobre la Calidad de la Vivienda exige al MINVU disponer de mecanismos que aseguren la calidad en la construcción de las viviendas que cuentan con financiamiento estatal para su construcción o adquisición, y autoriza a contratar agentes externos para realizar dicha función.

Además, la Ley 20.407 de Presupuesto para el Sector Público del año 2010, incorpora una glosa que da sustento al PATS, en la partida Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, en lo que se refiere a Programas Concursables.²¹

1.5. Descripción de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el Programa

El Programa contempla dos componentes, que se describen a continuación.

Componente N°1: *Servicios de Asistencia Técnica a las familias beneficiarias de los subsidios Habitacional Rural (SHR), Fondo Solidario de Vivienda (FSV) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), en lo referente a la habilitación social, construcción o compra de vivienda y aspectos administrativos y legales.*

Los servicios de asistencia técnica son otorgados por las EGIS en el caso de los subsidios del FSV I y II²² y a quienes quieran construir en forma colectiva (en los programas, SHR y PPPF). Los PSAT apoyan a quienes opten por el SHR²³ y el PPPF²⁴.

En términos generales, los deberes de EGIS y PSAT son:

- Organizar a los interesados en postular a un subsidio y representarlos ante el SERVIU.
- Apoyar el trabajo del comité o de la familia, verificando que se cumplan los requisitos de postulación y ahorro.
- Diseñar y ejecutar un Plan de Habilitación Social que abarque un conjunto de actividades para que la familia se informe sobre las características y calidad de su vivienda, se responsabilice de su mantención y cuidado, y se integre a su red social.

²¹ En la partida 03 asociada a subtítulo 33, Ítem 01 se establece: f) Aquellas materias referentes a los Servicios de Asistencia Técnica y Social que se contemplan, se regularán mediante lo establecido en la Resolución N° 533 (V. y U.), de 1987* y en los actos administrativos que la modifiquen o complementen. Las modificaciones que tengan incidencia presupuestaria deberán contar con la visación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. (*Se advierte que existe un error de transcripción, ello en la referencia que se hace a la Resolución N° 533, (V. y U.), de 1997, ya que se singulariza el año de su emisión como 1987).

²² El Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV) ofrece subsidios habitacionales para comprar o construir viviendas a familias que viven en condiciones de vulnerabilidad social, de acuerdo a la Ficha de Protección Social. Pueden postular a un subsidio del Fondo Solidario 1, quienes tengan un puntaje de carencia habitacional en la Ficha de Protección Social de hasta 8.500 puntos. Para postular a un subsidio del Fondo Solidario 2, se debe tener un puntaje de hasta 11.734 puntos.

²³ El Subsidio Habitacional Rural (SHR) ofrece subsidios habitacionales a familias chilenas que viven en condiciones de vulnerabilidad social, en zonas rurales o áreas urbanas de localidades de hasta 2.500 habitantes, permitiéndoles construir viviendas en forma individual, en terreno propio, con al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina, baño y una superficie aproximada de 38 m², ampliable hasta 55 m².

²⁴ El Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF) ofrece subsidios habitacionales a las familias para: Título I, Mejoramiento de Entorno para espacios públicos, inmuebles destinados a equipamiento comunitario y mejoramiento de terreno de la copropiedad; Título II, Mejoramiento de Vivienda, en partidas relativas a la seguridad estructural, reparación, instalaciones y otras partidas de mejoramiento de la vivienda y bienes comunes; Título III, Ampliación de la Vivienda.

- Diseñar el proyecto de loteo (cuando corresponda), de arquitectura y estructura, y de urbanización del conjunto habitacional para presentarlo al SERVIU, previa aprobación de las familias.
- Realizar los trámites legales e inscripciones de la vivienda en el Conservador de Bienes Raíces.
- Cuando corresponda, gestionar un crédito en bancos u otras instituciones financieras que tengan convenio con el MINVU, a fin de completar el valor de la vivienda.

Cuando el proyecto es aprobado por el SERVIU y tratándose de las tipologías de proyectos: *construcción en nuevos terrenos; construcción en sitio de propiedad de los residentes; densificación predial; adquisición y rehabilitación de inmuebles*, las cuales se encuentran asociadas a los programas SHR, FSV I, FSV II y PPPF; le corresponde a la EGIS/PSAT ejecutar las siguientes actividades:

- Plan de Habilitación Social Post Selección del proyecto - Corresponde al desarrollo de las actividades contenidas en el PHS presentado y aprobado por el SERVIU.
- Gestión Legal y Administrativa del Proyecto - Comprende la ejecución y desarrollo de todas las actividades necesarias para materializar el proyecto (contratación de obras, tramitación de permisos, recepciones, inscripciones, etc.).

En proyectos de construcción (asociados a los Programas SHR y FSV I) las EGIS y PSAT deben, además:

- Asesorar a las familias en la búsqueda de un terreno.
- Diseñar junto a las familias el proyecto de construcción.
- Contratar a la empresa constructora en conjunto con la familia.
- Obtener permisos de construcción.
- Guiar la ejecución del proyecto, velar por su calidad y visar la contratación de las obras.
- Gestionar la recepción definitiva de las obras.

En operaciones de compra de vivienda (asociados a los Programas FSV I y FSV II) las EGIS y PSAT deben, además:

- Asesorar a las familias en la búsqueda de la vivienda.
- Realizar un análisis de la adquisición de la vivienda y garantizar su calidad.
- Realizar el estudio de títulos, informar la tasación, redactar la promesa y el contrato de compraventa.

Para ampliar o mejorar la vivienda (asociados al programa PPPF) deben las EGIS y PSAT, además:

- Evaluar si la vivienda cumple los requisitos para postular al PPPF.
- Tasar la vivienda si no se ha podido obtener un certificado de vivienda social o de vivienda SERVIU.
- Diseñar y desarrollar un Plan de Habilitación Social, que permita que las familias participen en la elaboración de su proyecto de mejoramiento o ampliación, y que se preparen para su correcto uso, cuidado y mantención.
- Desarrollar, junto a las familias, un proyecto de mejoramiento y/o de ampliación

- Asesorar a los postulantes en la elección de un contratista.
- Visitar la obra, al menos, una vez por semana.
- Gestionar créditos, cuando sea necesario.
- Gestionar y participar en la recepción definitiva de las obras

De acuerdo a lo anterior, los servicios de Asistencia Técnica (AT) comprenden los siguientes aspectos fundamentales:

Organización de la demanda, obtención de la personalidad jurídica del grupo de postulantes cuando corresponda, apoyo para la obtención de todos los antecedentes y documentos exigidos para postular y la elaboración del Plan de Habilitación Social, para los tres programas en el caso de proyectos colectivos (FSV, SHR y PPPF).

Se entenderá que esta prestación de servicios se ha cumplido satisfactoriamente si se acredita lo siguiente:

- Que las actividades del Plan de Habilitación Social Post Selección del Proyecto hayan sido desarrolladas conforme a lo señalado en los reglamentos de los respectivos Programas y a lo aprobado por el Banco de Proyectos, debiendo contar éstas con la aprobación final del SERVIU.²⁵
- Elaboración del Plan de Habilitación Social Post Selección del Proyecto, deberá consignar como mínimo – para aquellas tipologías constructivas que sea pertinente - las siguientes áreas de intervención, conforme a lo señalado en los reglamentos de los respectivos Programas Habitacionales: Área Seguimiento del Proyecto Habitacional, Área Formación de Futuros Propietarios y Área de Redes Comunitarias. En los respectivos programas se consigna un mínimo de actividades que debe cumplir cada área de intervención.

Elaboración de proyectos técnicos para construcción y/o mejoramiento de la vivienda: comprende la elaboración de los proyectos técnicos y/o constructivos exigidos por los Programas Habitacionales -proyectos de arquitectura y de estructura de la vivienda, proyecto de loteo, cuando corresponda, y proyectos correspondientes a la urbanización del proyecto habitacional.

Se entenderá que esta prestación de servicios se ha cumplido satisfactoriamente si se acredita lo siguiente:

- Elaboración, presentación y aprobación de los proyectos de arquitectura y de estructura de la vivienda, con su respectivo presupuesto, que incluya, a lo menos, planimetría y especificaciones técnicas de la vivienda, incluida la ampliación de ésta y el plano de loteo, cuando corresponda.
- Elaboración, presentación y aprobación de los proyectos de urbanización del conjunto habitacional, con su respectivo presupuesto.

Habilitación Social post-selección: comprende el desarrollo de todas las actividades contenidas en el Plan de Habilitación Social presentado y aprobado en el Banco de Proyectos y/o en el SERVIU.

²⁵ Si el proyecto no obtiene la calificación definitiva y no se selecciona no hay pago de los servicios de la etapa de preselección

La profundidad y actividades que se exige al PHS, varía de un programa a otro. Por ejemplo, en Adquisición de Vivienda del FSV, a partir de abril 2010 no tiene PHS, hasta la fecha sólo se exigía una cartilla señalando las redes sociales. En el PPPF colectivo, los contenidos del PHS también difieren, actualmente se piden solo dos reuniones en la Etapa Previa: la primera para dar a conocer el Programa y la segunda para presentar el proyecto a ejecutar para su aprobación por parte de las familias. En la etapa de Construcción se pide sólo una reunión mensual del PSAT con las familias para dar a conocer el estado de avance de las obras.

En el caso de Subsidio Rural, hasta antes de la última modificación (abril 2010, D.S. N°3, a partir de la cual éste pasa a formar parte del programa FSV), se pedía en la etapa previa acreditar que las familias conocen las características del programa al que postulan y la conformidad de las familias con el proyecto de arquitectura y de solución sanitaria que se postula. En la etapa posterior a la selección el PHS debía responder solo a dos áreas: a) Seguimiento del Proyecto Habitacional y b) Formación futuros propietarios (según título V, artículo 13, DS 145).²⁶

Este modelo operaba de manera similar en los tres programas antes de efectuarse las modificaciones del año 2009 y las últimas del 2010, según se señaló anteriormente. En la **etapa preselección** del proyecto se solicitaba efectuar actividades de información del programa al que se postulaba, involucramiento y aprobación del proyecto por parte de las familias y el diseño de un PHS con actividades que se debían ejecutar en la **etapa post selección**, actualmente esto opera distinto en cada programa.

Gestión administrativa y legal: comprende el desarrollo y/o ejecución de todas aquellas actividades de índole jurídica y/o administrativa desde la fase de postulación del proyecto al Banco de Proyectos hasta la ejecución total de las obras. En estas actividades se comprenden la contratación de las obras y redacción de los respectivos contratos, la tramitación de los permisos de edificación y demás aprobaciones y/o factibilidades necesarias para la ejecución de las obras y posterior recepción de las mismas, la realización de las gestiones necesarias para la aprobación de las modificaciones de los proyectos, si procede, la tramitación de la recepción final de la obras y las necesarias para obtener las inscripciones correspondientes en el Conservador de Bienes Raíces y, en general, el desarrollo de todos los trámites y acciones necesarias para la correcta ejecución de las obras, recepción de las mismas y el pago de los subsidios.

Se entenderá que esta prestación de servicios se ha cumplido satisfactoriamente si se acompañan a lo menos los siguientes antecedentes:

- Contrato de construcción suscrito de acuerdo a lo señalado en el respectivo Programa Habitacional, entre la empresa constructora, el beneficiario o el representante legal de los mismos, y la EGIS o el PSAT, según corresponda, que contenga a lo menos las estipulaciones del contrato tipo proporcionado para estos efectos por el SERVIU.
- Inscripción de dominio vigente del terreno, en los términos contemplados por los reglamentos que regulan el FSV I o el SHR, según corresponda.
- Permiso de Edificación otorgado por la Dirección de Obras Municipales.

²⁶ El FSV I ofrece un PHS bastante completo cuando se trata de la modalidad construcción en nuevo terreno (CNT), no así cuando se trata de adquisición de vivienda construida (AVC). Esto queda explicitado en la Res. 533, Artículo 2º, punto 17.

- Aprobaciones y/o factibilidades de dación de servicios vinculados a la urbanización del proyecto.
- Certificado de recepción municipal de las obras.
- Copia de las inscripciones correspondientes en el Conservador de Bienes Raíces.

Asesoría a la adquisición de vivienda: comprende la identificación de la vivienda a la que aplica el subsidio, la tasación, el estudio de título, el análisis de la adquisición, la redacción de la promesa de compraventa y del contrato de compraventa, los trámites notariales y de inscripciones correspondientes en el Conservador de Bienes Raíces y la ejecución del Plan de Habilitación Social.²⁷

| |
|-------------------------------------------------------------------------|
| Componente N° 2: <i>Servicios de fiscalización de las obras.</i> |
|-------------------------------------------------------------------------|

La fiscalización de obras se refiere a la labor de inspección técnica de la obra conforme al sistema de medidas de gestión y control de calidad aprobado por el SERVIU para la correcta construcción de las viviendas. Este sistema se aplica de acuerdo a las características particulares del proyecto y a la metodología establecida en el Manual de Inspección Técnica de Obras (MITO), aprobado mediante Decreto Supremo N° 137, (V. y U), de 1998. En todos los programas SERVIU cumple labores como supervisor. En los programas FSV y SHR, el ITO es directamente el SERVIU, en cambio, en el PPPF el ITO lo contrata el PSAT.

El Programa no incorpora un enfoque de género en ninguno de sus componentes. Sin embargo, cabe destacar que en los Objetivos Estratégicos que se vinculan al PATS si se menciona que aplica la incorporación de un enfoque de género.

1.6 Procesos de producción de los componentes

La resolución N° 533, (V.y U.) de 1997 (D.O. de 05.11.97) fija un procedimiento para prestación de servicios de asistencia técnica y social (PATs) a los programas de vivienda regulados por:

- D.S. N° 174, (V. y U.), de 2005, Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV)
- D.S. N° 145, (V. y U.), de 2007, que regula el Subsidio Habitacional Rural (DHR)
- D.S. N° 255, (V. y U.), de 2006, Programa de Protección al Patrimonio Familiar (PPPF)

La resolución N° 533 señala que las familias beneficiadas con los programas de subsidios habitacionales (FSV, SHR y PPPF) reciben adicionalmente un subsidio para asistencia técnica. Lo anterior ocurre por el mandato que realiza cada postulante al momento de su postulación al subsidio habitacional, que autoriza al SERVIU para que, en el evento que el subsidio a que se postula sea adjudicado, se pague los servicios de asistencia técnica y

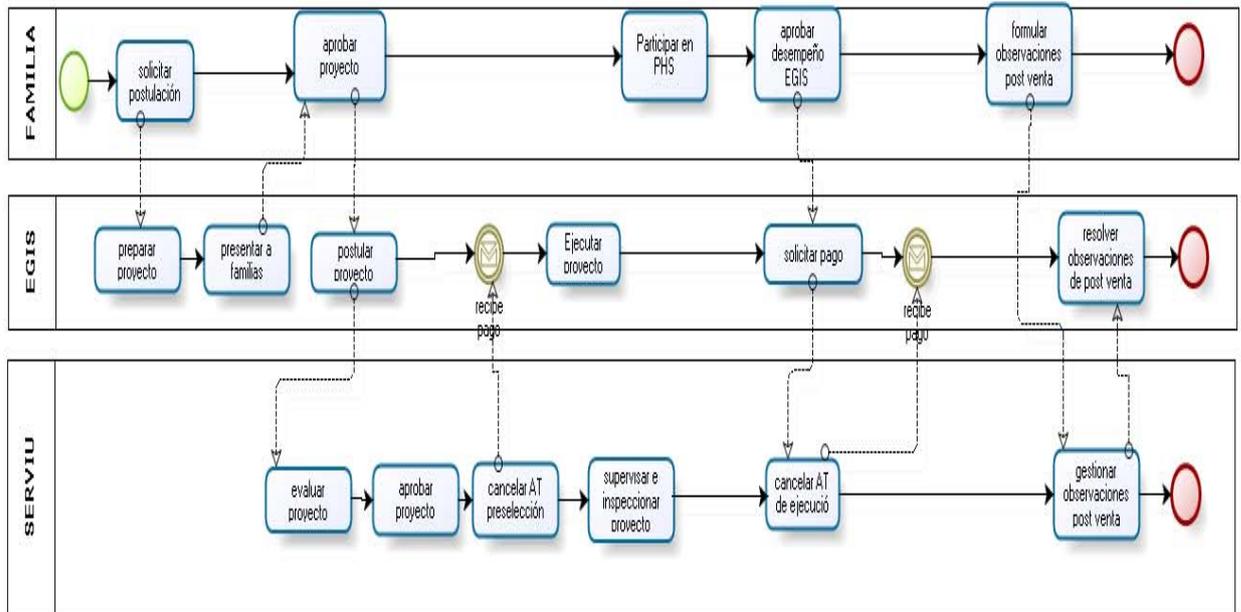
²⁷ Estas actividades corresponden a AVC, pero acaba de ser modificado en el DS 174 en relación a dichas materias. Actualmente el comprador se acerca al SERVIU con todos los antecedentes de la vivienda a adquirir y será el SERVIU quien licite los servicios de asesoría técnica. Podrán ser adjudicadas las licitaciones a EGIS, Agentes Habitacionales o un Consultor Inscrito en Registro de Consultores del MINVU.

social con el objeto de optimizar la calidad de las soluciones habitacionales que obtengan los beneficiarios.

Además, la Resolución N° 533 del MINVU, regula el proceso de asistencia técnica para las distintas modalidades de solución habitacional, agentes participantes, montos y procedimientos para materializar el subsidio de asistencia técnica.

El diagrama que se muestra a continuación ilustra el desarrollo del proceso general de operación del PAT.

**Tabla N° 4
PROCESO DE ASISTENCIA TÉCNICA**



powered by
Bizagi
Process Modeler

Fuente: MINVU

Nota: El flujo presentado es genérico, en consecuencia aplicable a los Programas FSV, SHR y PPPF. El agente EGIS ó PSAT según lo indica el articulado que regula cada Programa actuará de acuerdo a las atribuciones que le confieren las regulaciones vigentes.

Desde una mirada horizontal, el proceso de producción de los componentes en el PATS asigna la responsabilidad en la ejecución de actividades a familias, Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) ó Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) y al Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU).

Las familias participan en la preparación del “Plan de Habilitación Social” haciendo presente sus requerimientos y aportes al plan. Este instrumento se ejecuta en dos etapas; la primera, en forma previa a la selección de un proyecto y la segunda, posterior a su selección. Posteriormente, las familias también participan como evaluadores de los servicios de las EGIS/PSAT y en la etapa de post venta de las soluciones habitacionales.

Las EGIS y los PSAT realizan una labor que se inicia con la identificación y organización de la demanda. Una vez que las EGIS ó PSAT cuentan con un Plan de Habilitación Social de Pre Selección del proyecto, aprobado por las familias y los proyectos técnicos elaborados realizan la postulación al SERVIU.

Cuando el proyecto es aprobado por el SERVIU, y de acuerdo al tipo de subsidio de vivienda le corresponde a la EGIS/PSAT ejecutar las siguientes actividades:

Subsidio Habitacional Rural

- Elaboración del Plan de Habilitación Social Post Selección del proyecto - Corresponde al desarrollo de las actividades contenidas en el PHS presentado y aprobado por el SERVIU.
- Gestión Legal y Administrativa del Proyecto - Comprende el desarrollo y/o ejecución la ejecución y desarrollo de todas aquellas actividades de índole jurídica y administrativas necesarias para materializar el proyecto (contratación de obras, tramitación de permisos, recepciones, inscripciones, etc.).

En los proyectos que se originan desde el SHR, la AT es realizada por PSAT y los servicios de ITO son provistos por el SERVIU.

Fondo Solidario de Vivienda

En el caso de los proyectos de AT que se originan desde subsidios del **FSV modalidad A: “Asistencia Técnica y Social a la Construcción de Viviendas”**, aplicable a proyectos de construcción en nuevos terrenos, en sitios de propiedad de los residentes, densificación predial, adquisición y rehabilitación de inmuebles y, otros, las actividades de la AT post-selección del proyecto son las siguientes:

- Plan de Habilitación Social Post Selección del proyecto - Corresponde al desarrollo de las actividades contenidas en el PHS presentado y aprobado por el SERVIU.
- Gestión Legal y Administrativa del Proyecto - Comprende el desarrollo y/o ejecución la ejecución y desarrollo de todas aquellas actividades de índole jurídica y/o administrativo que considera la fase de postulación del proyecto, así como la ejecución de las obras (contratación de obras, tramitación de permisos, recepciones, inscripciones, etc.).

En el caso de los proyectos de AT que se originan desde subsidios del **FSV modalidad B: “Asistencia Técnica y Social a la Adquisición de Viviendas Existentes”**, las actividades que la EGIS/PSAT debe desarrollar post-selección del proyecto tienen relación con: identificar la vivienda a la que se aplica el subsidio, efectuar la tasación, el estudio de títulos, el análisis de la adquisición, la redacción de la promesa de compraventa y del contrato de compraventa, los trámites notariales y de inscripciones en el Conservador de Bienes Raíces y la ejecución del PHS.

En ambas modalidades del FSV, la AT es realizada por la EGIS y los servicios de ITO son provistos por el SERVIU.

Programa de Protección del Patrimonio Familiar

Las actividades post- selección de los proyectos de AT para este programa son las siguientes:

- Elaboración del Plan de Habilitación Social Post Selección del proyecto - Corresponde al desarrollo de las actividades contenidas en el PHS presentado y aprobado por el SERVIU.
- Gestión de Proyectos e Inspección Técnica de Obras: - Comprende el desarrollo y/o ejecución de todas aquellas actividades necesarias para materializar el proyecto (contratación de obras, tramitación de permisos, recepciones, etc.).

Los proyectos que se originan desde el PPPF, tanto la AT como la ITO es realizada por el PSAT. Además, en este caso el postulante ó grupo de postulantes tiene la facultad de contratar la AT a un PSAT ó a la Municipalidad que corresponda

En resumen, el SERVIU tiene la responsabilidad de realizar la inspección técnica de obras de los proyectos que se originan en el FSV y SHR. Además, durante el proceso de postventa son responsables vía la ITO de hacer las observaciones a las obras entregadas. Para ejecutar esta actividad, los SERVIUs pueden usar recursos humanos propios ó externos vía licitación pública de consultores inscritos en el Registro de Consultores del MINVU en la categoría de “Inspección de Obras”.

En términos de formalidad, para el PPPF y SHR se firma un contrato entre las partes para la AT. En el caso de la AT del FSV la formalidad es una carta compromiso.

A nivel de la SEREMI MINVU los flujos de AT para cada tipo de subsidio dan énfasis a etapas previas, las cuales están relacionadas con la elaboración de diagnósticos regionales que dan origen a bases de datos que permiten identificar la demanda y la definición de prioridades. Estas actividades permiten diseñar acciones de difusión que hacen posible la formación de grupos de interés que se vincularán con EGIS ó PSAT para comenzar la etapa de preparación de los proyectos, una vez el MINVU convoque a participar para solicitudes de subsidios habitacionales.

En Anexo se indica las actividades, responsables y flujos de la AT en los casos de beneficiarios del “Fondo Solidario de Vivienda” (FSV), el “Subsidio Habitacional Rural” (SHR) y el “Programa de Protección del Patrimonio Familiar” (PPPF) comenzando desde las etapas más embrionarias de actividades previas que se realizan entre cada SEREMI MINVU y el respectivo SERVIU hasta el cierre de la operación.

El Plan de Habilitación Social Pre Selección y Post Selección constituye el espacio de participación ciudadana en el Programa, el cual permite el desarrollo de un conjunto de actividades de participación de los beneficiarios tanto en el origen como en el desarrollo del proyecto habitacional. En la etapa de pre-selección, el PHS tiene como objetivo contribuir a superar condiciones de vulnerabilidad desde un enfoque habitacional y participativo promoviendo el involucramiento activo de las familias durante el proceso del proyecto como sujetos de derechos y deberes; con conocimiento del proceso en que participa, capacidad de generar demandas y la obligación de cumplir con los requerimientos de ahorro. De esta forma se busca favorecer la integración en el barrio y a la red social.

El Programa carece de criterios de focalización y mecanismos propios de selección de beneficiarios, siendo éstos los definidos en los respectivos Decretos que regulan cada uno de los Programas Habitacionales, ya señalados al principio de este capítulo.

Para el SHR el artículo 15 del DS 145 indica como factores para determinar la prelación de solicitudes las variables de vulnerabilidad, servicio militar, condición de vulnerabilidad y antigüedad de la postulación. Para el FSV el artículo 35 del DS 174 del 2005 indica como factores a evaluar para la asignación del subsidio la vulnerabilidad del grupo, condición de vulnerabilidad, mayor monto promedio de aportes adicionales, plan de habilitación social y calidad del proyecto. En el PPPF el artículo 28 del DS 255 del 2006 identifica factores como factores generales para el ranking la antigüedad de la postulación, puntaje FPS,

vulnerabilidad del grupo familiar más factores técnicos específicos de acuerdo a la modalidad de intervención sobre la vivienda.

En particular los beneficiarios son: las familias del primer y segundo quintil para el FSV, las familias del segundo quintil de mayor vulnerabilidad que viven en zonas rurales del país para el SHR y, familias con FPS para acceder al PPPF. El mecanismo de priorización de subsidios habitacionales por tipo de subsidio se hace en función de una metodología de puntajes detallada en cada cuerpo legal.

Una familia, por el sólo hecho de haber sido seleccionada como beneficiaria de un subsidio habitacional (FSV, SHR, PPPF), pasa a ser, en forma automática, beneficiaria del PATS en todos sus componentes o áreas: técnica, social y legal.

La distribución de recursos se realiza en función de las iniciativas ó solicitudes aprobadas a nivel nacional. Esta modalidad, que responde a la demanda, fija la asignación de recursos entre las regiones y componentes. Por lo tanto, los criterios de asignación y distribución los recursos del Programa se aplican conforme al programa anual de subsidios y sigue el comportamiento de los subsidios habitacionales en sus estándares de ejecución.

Cuando se aprueba una selección de subsidios, en la misma resolución, se incluyen los recursos para asistencia técnica que le corresponden a cada familia, si es postulación individual, y al grupo, si es postulación colectiva.

Para comprometer los recursos programáticos totales en la respectiva selección y, considerando la tasa de uso del Programa²⁸, la resolución permite definir, presupuestariamente, el porcentaje de los recursos que se estima pagar en el ejercicio presupuestario a ejecutar. Dependiendo de la oportunidad de la selección y el avance de los proyectos, el efecto presupuestario del pago de la asistencia técnica, puede – y debe - abarcar más de un ejercicio presupuestario, dado la vigencia original de los certificados de subsidios, 21 meses para el caso del FSV y SHR, 12 meses para el caso del PPPF. En la práctica, el plazo de materialización de los subsidios programáticamente suele abarcar alrededor de tres períodos presupuestarios, 36 meses.

La asignación presupuestaria en los SERVIU no se efectúa por componente, Servicio de Asistencia Técnica (SAT) o Inspección Técnica de Obra (ITO), sino que corresponde a una asignación desagregada por línea de subsidio: SHR (019), FSV (023) y PPPF (028). Por cada ejercicio presupuestario, internamente, los SERVIU llevan registros pormenorizados por componente y cada año de programa, de los compromisos, contratos y saldos, de lo cual dan cuenta mediante un informe mensual, que envían al Departamento de Gestión de Calidad (DGC) de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (DITEC).

Durante la elaboración de cada presupuesto anual se clasifica el gasto estimado para el período, por arrastre y nuevo. El arrastre corresponde a aquellos gastos que se originan en ejercicios presupuestarios anteriores al que se está ejecutando y el nuevo corresponde al gasto del programa que es posible ejecutar durante el año presupuestario por adjudicaciones realizadas durante éste.

²⁸ La tasa de uso corresponde al gasto efectivo que se ejecuta sobre el gasto comprometido por servicios de asistencia técnica.

En la medida que los marcos presupuestarios anuales dedican partes mayoritarias a pagar gastos de ejercicios anteriores no existe la posibilidad de iniciar nuevos llamados a subsidios habitacionales porque los compromisos podrían superar las disponibilidades presupuestarias. (A veces las glosas de programas plurianuales contemplan autorizaciones para compromisos de gasto futuro)

En relación a los gastos, el registro no se lleva separado por componente.

En relación a la transferencia de los recursos, éstos no se transfieren directamente a los beneficiarios (familias con subsidio). A través de un mandato de las familias, el SERVIU paga directamente a las EGIS/PSAT por los productos ejecutados en cada área de servicio del Programa.

En cuanto al pago de los servicios, éstos se realizan en función del logro de los productos por área de prestación. En el caso de la ITO, de responsabilidad de SERVIU, el Servicio puede contratarla externamente, pagando conforme al avance de la obra, hasta un 90% y, obtenida la recepción de la obra, se paga el 10% restante.

Los servicios de asistencia técnica se pagan por producto alcanzado o finalizado, de acuerdo a lo que señala la Resolución N° 533 (V y U) de 05/11/97 y sus modificaciones. En el punto final de este capítulo se detallan los montos por actividad y las modalidades de pago de cada una de éstas.

No se contempla recuperación ni co-financiamiento en el PATS.

Montos y Modalidad de Pago de Servicios de Asistencia Técnica

Los cuerpos legales que rigen el PATS establecen un sistema de precios por los servicios de AT por modalidad, tipo y monto del subsidio, N° de beneficiarios y actividad.

Por cada subsidio habitacional que otorga el MINVU, a través de los SERVIU, los solicitantes al momento de la postulación otorgan un mandato a éste para que en el evento que resulten beneficiados el SERVIU pague los servicios de asistencia técnica y la inspección técnica de obras (ITO). Estos montos están definidos conforme al tipo de subsidio y/o a la modalidad de postulación, individual o colectiva.

En el caso del SHR, el monto a pagar por servicios de asistencia técnica es de 24 UF. Este subsidio aplica a la modalidad individual de postulación. En el caso de SHR, modalidad de construcción, para postulación colectiva, los montos de Asistencia técnica son los mismos que aplican al FSV.

En el caso de FSV, modalidad de construcción, postulación colectiva, se pagan los montos que se indican en la tabla siguiente, en la cual se indican los montos por tipo de Subsidio (FSV o SHR), el área de prestación y la forma de pago.

Tabla N°5
Tramos de Valores de Asistencia Técnica FSV/SHR

| Servicios de Asistencia Técnica y Social | Tramo de Valores por Familia en UF según tamaño del proyecto | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|
| | De 1 a 10 familias | De 11 a 50 familias | De 51 a 100 familias | De 101 familias y mas |
| Organización de la Demanda y Plan de Habilitación Social Pre Selección del Proyecto | 6 | 5 | 2 | 1 |
| Plan de Habilitación Social Post Selección del Proyecto | 3 | 2 | 1 | 1 |
| Elaboración de Proyectos Técnicos | 11 | 10 | 6 | 4 |
| Gestión Legal y Administrativa del Proyecto | 4 | 3 | 1 | 1 |

Fuente: Resolución N° 533, MINVU.

FSV: Subsidio hasta 330 UF

SHR: Subsidio hasta 280 UF

Estos topes se refieren al máximo subsidio a entregar por programa (FSV, SHR).

Tratándose de proyectos cuyo subsidio exceda los montos señalados en la tabla anterior, el valor de los servicios de asistencia técnica y social allí indicados, se agregará un valor adicional por familia sin atender al tamaño, según la siguiente tabla.

Tabla N°6
Incremento de Valores por Familia

| Servicios de Asistencia Técnica y Social | Incremento por familia en UF según monto del subsidio | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| | FSV: desde 331 UF y hasta 469 UF SHR: desde 281 UF y hasta 399 UF | FSV: de 470 UF o más SHR: de 400 UF o más |
| Organización de la Demanda y Plan de Habilitación Social Pre Selección del Proyecto | 0.5 | 1.0 |
| Elaboración de Proyectos Técnicos | 0.5 | 1.0 |
| Gestión Legal y Administrativa del Proyecto | 0.5 | 1.0 |

Fuente: Resolución 533, MINVU.

Para determinar el valor definitivo a pagar por cada actividad de asistencia técnica y social de un proyecto, se sumarán los precios correspondientes a cada tramo de tamaño del proyecto respectivo, agregando al que corresponda al primer tramo hasta las 10 primeras familias, el que corresponda al segundo tramo entre las 11 y las 50 familias y así sucesivamente, según el número de familias que integran el proyecto.

Modalidad de Pago de Asistencia Técnica

- El pago correspondiente a la Organización de la Demanda y Plan de Habilitación Social Pre Selección del Proyecto, se realizará contra la selección del grupo o beneficiario individual y la obtención del correspondiente Certificado de Calificación Definitiva.
- El pago correspondiente al Plan de Habilitación Social Post Selección del Proyecto, se realizará contra la presentación de los antecedentes que acrediten el cumplimiento de las actividades correspondientes a este Plan y una vez aprobado el informe de evaluación de las familias.
- El pago correspondiente a la Elaboración de los Proyectos Técnicos se hará en dos parcialidades: la primera, equivalente al 50% del valor del servicio, se efectuará contra la selección del grupo o beneficiario individual y la aprobación de los proyectos de arquitectura y estructura de la vivienda y el de loteo, si corresponde, y otorgado el permiso de edificación por la Dirección de Obras Municipales. El 50% restante de este servicio se pagará una vez aprobados los correspondientes proyectos de urbanización.
- El pago correspondiente a la Gestión Legal y Administrativa del Proyecto, se realizará en dos parcialidades: la primera, equivalente al 50% del valor del servicio, se efectuará contra la selección del grupo o beneficiario individual, otorgado el permiso de edificación respectivo y firmado el contrato de construcción de las obras. El 50% restante de este servicio se pagará una vez sean recepcionadas y aprobadas las obras por el ITO correspondiente y por la Dirección de Obras Municipales, así como se tengan las aprobaciones de los Servicios competentes y efectuadas las respectivas inscripciones en el Conservador de Bienes Raíces.

En la opción adquisición de vivienda de FSV (FSV-AVC) el monto a pagar 15 UF por familia. Este monto se paga contra el informe de calificación técnica de la vivienda y el estudio de títulos de la propiedad.

En el Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), se paga al Prestador (PSAT o Municipio) por los servicios de asistencia técnica e inspección técnica de obras, un honorario por familia, que varía según el Título del Programa y los montos del subsidio habitacional correspondiente, que se expresan en Unidades de Fomento. Los montos por títulos a pagar por cada familia se determinan de acuerdo a las siguientes tablas:

Tabla N°7
Título I: Equipamiento Comunitario y/o Mejoramiento del Entorno

| Área | Subsidios Tramo 1 (UF) | Subsidios Tramo 2 (UF) | Subsidios Tramo 3 (UF) | Subsidios Tramo 4 (UF) |
|-------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos | 1 | 1,5 | 1,5 | 2 |
| Gestión de Proyectos e Inspección Técnica de Obras | 2 | 2,5 | 2,5 | 3 |

Fuente: Resolución 533 del MINVU

A. Proyectos de Seguridad de la Vivienda

Tabla N°8
Título II, Mejoramiento de la Vivienda

| Área | Subsidios Tramo 1 (UF) | Subsidios Tramo 2 (UF) | Subsidios Tramo 3 (UF) | Subsidios Tramo 4 (UF) |
|-------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos | 2 | 2,5 | 2,5 | 3 |
| Gestión de Proyectos e Inspección Técnica de Obras | 3,5 | 4 | 4 | 4,5 |

Fuente: Resolución 533 del MINVU

B. Proyectos de Habitabilidad de la Vivienda y para Obras de Innovaciones de Eficiencia Energética

Tabla N°9
Título II, Mejoramiento de la Vivienda

| Área | Subsidios Tramo 1 (UF) | Subsidios Tramo 2 (UF) | Subsidios Tramo 3 (UF) | Subsidios Tramo 4 (UF) |
|-------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos | 1,5 | 2 | 2 | 2,5 |
| Gestión de Proyectos e Inspección Técnica de Obras | 3 | 3,5 | 3,5 | 4 |

Fuente: Resolución 533 del MINVU

C. Proyectos de Mantenimiento de la Vivienda

Tabla N° 10
Título II, Mejoramiento de la Vivienda

| Área | Subsidios Tramo 1 (UF) | Subsidios Tramo 2 (UF) | Subsidios Tramo 3 (UF) | Subsidios Tramo 4 (UF) |
|-------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos | 1 | 1,5 | 1,5 | 2 |
| Gestión de Proyectos e Inspección Técnica de Obras | 2,5 | 3 | 3 | 3,5 |

Fuente: Resolución 533 del MINVU

D. Proyectos de Mejoramiento de Bienes Comunes Edificados: Se pagará de acuerdo a los montos indicados en las tablas de las letras A, B y C precedentes, siempre que correspondan a bienes comunes edificados, conforme a lo señalado en el punto b.4) del artículo 8° del D.S. N° 255, (V. y U.), de 2006.

Tratándose de Proyectos de Mejoramiento de la Vivienda que postulan a más de alguna de las tipologías señaladas con las letras A, B, C y/o D precedentes, se pagará una sola vez por las áreas Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos y Gestión de Proyecto e Inspección Técnica de Obras, considerando el mayor precio asignado a éstas áreas en las correspondientes tipologías.

Tabla N°.11
Título III, Ampliación de la Vivienda

| Área | Subsidios Tramo 1 (UF) | Subsidios Tramo 2 (UF) | Subsidios Tramo 3 (UF) | Subsidios Tramo 4 (UF) |
|-------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos | 3 | 3 | 4 | 4 |
| Gestión de Proyectos e Inspección Técnica de Obras | 5 | 6 | 6 | 6 |

Fuente: Resolución 533 del MINVU

Tratándose de Condominios Sociales, si el PSAT desarrolla tareas referidas a la Formalización del Condominio, el valor a pagar por el área Organización de la Demanda y Postulación de Proyectos, será incrementado en 0,5 UF por cada familia.

Los honorarios a pagar por el Plan de Habilitación Social:

Tratándose del Plan de Habilitación Social, en los tres Títulos del Programa el honorario se determinará según el número de familias que componen el proyecto, sin atender al monto del subsidio:

Tabla N°12

| GRUPO DE 2 A 50 BENEFICIARIOS | GRUPO DE MÁS DE 50 BENEFICIARIOS |
|-------------------------------|----------------------------------|
| 1 UF | 0,5 UF |

Fuente: Resolución 533 del MINVU

1.7. Caracterización y cuantificación de población potencial

La población potencial del programa son todas las familias de los dos primeros quintiles de ingreso, que buscan acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU²⁹, y que requieren de asistencia técnica para interactuar en el mercado y tomar una decisión informada para la compra o mejoramiento de su vivienda.³⁰

En este sentido, se hace una distinción relevante en relación a que la **población potencial** del programa PATS, son las familias, que teniendo el problema planteado, se acercan al sistema demandando vivienda, y por lo tanto requieren de los servicios de asistencia técnica para realizar la adquisición o mejoramiento de la vivienda. Se diferencia de la población potencial de los programas habitacionales, que son las familias con déficit habitacional.

Dado el sistema de atención actual, el elemento de base para ser considerado dentro de la población potencial, es haberse acercado a una EGIS. Los beneficiarios potenciales son las familias que se han acercado a las EGIS, y que trabajan con ellas. De esta forma, no se considera a aquellas familias que pueden buscar acceder a una vivienda de los programas habitacionales del MINVU, pero que no se han acercado a las EGIS.

A partir del año 2007 la normativa que rige los programas Fondo Solidario de Vivienda y Subsidio Habitacional Rural dejaron de incluir entre los requisitos para acceder a los programas el estar inscrito en el Registro Único de Postulantes Inscritos, por lo tanto, no se cuenta con información de gestión para realizar un seguimiento eficaz de la población potencial. La población potencial transita en las ventanillas de las EGIS o PSAT y sólo se captan cuando estas instituciones logran gestionar los subsidios de los proyectos. El traspaso de los servicios a las entidades privadas de gestión inmobiliaria, de la atención de los usuarios de los programas de vivienda ha provocado un vacío de información en torno a la población que potencialmente requiere los servicios del Programa de Asistencia Técnica.

Los SERVIU regionales, suplen parcialmente este déficit de información mediante la información que las EGIS les proporcionan de la gestión de los proyectos en su etapa de preselección, información utilizada preferentemente para la planificación de los subsidios habitacionales.

De esta forma es posible conocer la demanda potencial del programa que se presenta en el cuadro siguiente, cuyas características son las siguientes:

- Corresponden a 322 mil familias, 105 mil de las cuales (33%), requerirán Asistencia Técnica para acceder a una vivienda del FSV, y 216 (67%) mil

²⁹ No se corresponde con las familias que viven allegadas o son arrendatarias y que constituyen la población potencial de los subsidios habitacionales, en el primer caso definido como déficit habitacional, sino que aquella parte de las familias que se acercan a este mercado habitacional y se convierten en demanda efectiva para estos programas.

³⁰ El sistema obliga a las familias postulantes a cualquiera de los tres programas (FSV, SHR, PPPF) a operar a través de las EGIS ó PSAT. El PAT funciona para todos los proyectos generados a través de los programas a los cuales brinda AT, de forma universal, sin excluir ningún proyecto. En los fundamentos del programa se establece que los beneficiarios de vivienda de los primeros quintiles de ingreso no cuentan con las capacidades y recursos para interactuar adecuadamente en el mercado, falla que justifica la existencia del programa.

requerirán Asistencia Técnica para acceder a un mejoramiento de su vivienda mediante el PPPF.

- En la práctica, ya todas las familias cuentan con Asistencia Técnica de las EGIS ó PSAT en su fase de organización de la demanda.
- El 53% de las familias que buscan acceder a una vivienda del FSV se encuentran con un proyecto en el *Prebanco*, es decir, con un proyecto en condiciones de acceder a subsidio habitacional.
- El 54% de la demanda potencial del programa se encuentra concentrada en la Región Metropolitana.

Tabla N°13
Población Potencial y Objetivo del Programa PATS Año 2010
En n° de familias según programa habitacional

| | FSV | | | | | | PPPF | Total | % |
|--------------------|--------|--------|-------|-------|--------|---------|---------|---------|------|
| | | | | | | | | | |
| Arica y Parinacota | 295 | 0 | 0 | 0 | 945 | 1.240 | 1.248 | 2.488 | 0,8% |
| Tarapacá | 2.806 | 218 | 0 | 0 | 2.663 | 5.687 | 2.717 | 8.404 | 2,6% |
| Antofagasta | 392 | 0 | 0 | 0 | 531 | 923 | 1.700 | 2.623 | 0,8% |
| Atacama | 294 | 0 | 143 | 0 | 0 | 437 | 1.165 | 1.602 | 0,5% |
| Coquimbo | 0 | 628 | 0 | 0 | 0 | 628 | 4.488 | 5.116 | 1,6% |
| Valparaíso | 2.459 | 3.159 | 1.037 | 0 | 16.108 | 22.763 | 10.400 | 33.163 | 10% |
| O'Higgins | 0 | 970 | 716 | 0 | 3.599 | 5.285 | 839 | 6.124 | 1,9% |
| Maule | 3.840 | 1.360 | 0 | 2.912 | 11 | 8.123 | 8.000 | 16.123 | 5,0% |
| Bio Bio | 2.455 | 1.875 | 300 | 73 | 2.350 | 7.053 | 16.480 | 23.533 | 7,3% |
| Araucanía | 4.489 | 918 | 0 | 0 | 657 | 6.064 | 11.824 | 17.888 | 5,6% |
| Los Ríos | 902 | 223 | 0 | 0 | 831 | 1.956 | 4.775 | 6.731 | 2,1% |
| Los Lagos | 6.586 | 1.843 | 0 | 412 | 13.208 | 22.049 | 0 | 22.049 | 6,8% |
| Aysén | 481 | 0 | 22 | 0 | 48 | 551 | 901 | 1.452 | 0,5% |
| Magallanes | 239 | 60 | 0 | 0 | 0 | 299 | 1.875 | 2.174 | 0,7% |
| Metropolitana | 4.029 | 3.800 | 0 | 41 | 14.947 | 22.817 | 150.000 | 172.817 | 54% |
| Total | 29.267 | 15.054 | 2.218 | 3.438 | 55.898 | 105.875 | 216.412 | 322.287 | 100% |
| % | 28% | 14% | 2% | 3% | 53% | 100% | | | |

Fuente: PATSMINVU.

Debido a los insuficientes sistemas de información indicados, no se tiene mayor información de la población potencial, que permita describir características de socio demográficas de la demanda, tales como, si son hogares o núcleos, allegados o arrendatarios, integrantes de la familia, etc.

El programa no incorpora el enfoque de género en la definición de la población potencial.

1.8. Caracterización y cuantificación de población objetivo

La población objetivo del programa PATS es la misma que la población potencial. El programa busca atender a todas las familias de los dos primeros quintiles de ingreso que demandan apoyo para la compra o mejoramiento de la vivienda.

La población objetivo del programa es elevada teniendo en cuenta que las familias aspirantes al FSV para construcción superan en un 52% al total de beneficiarios efectivamente atendidos en el último año de análisis, y las familias que esperan un subsidio PPPF supera en 148% a las atendidas en el año 2009³¹.

1.9. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

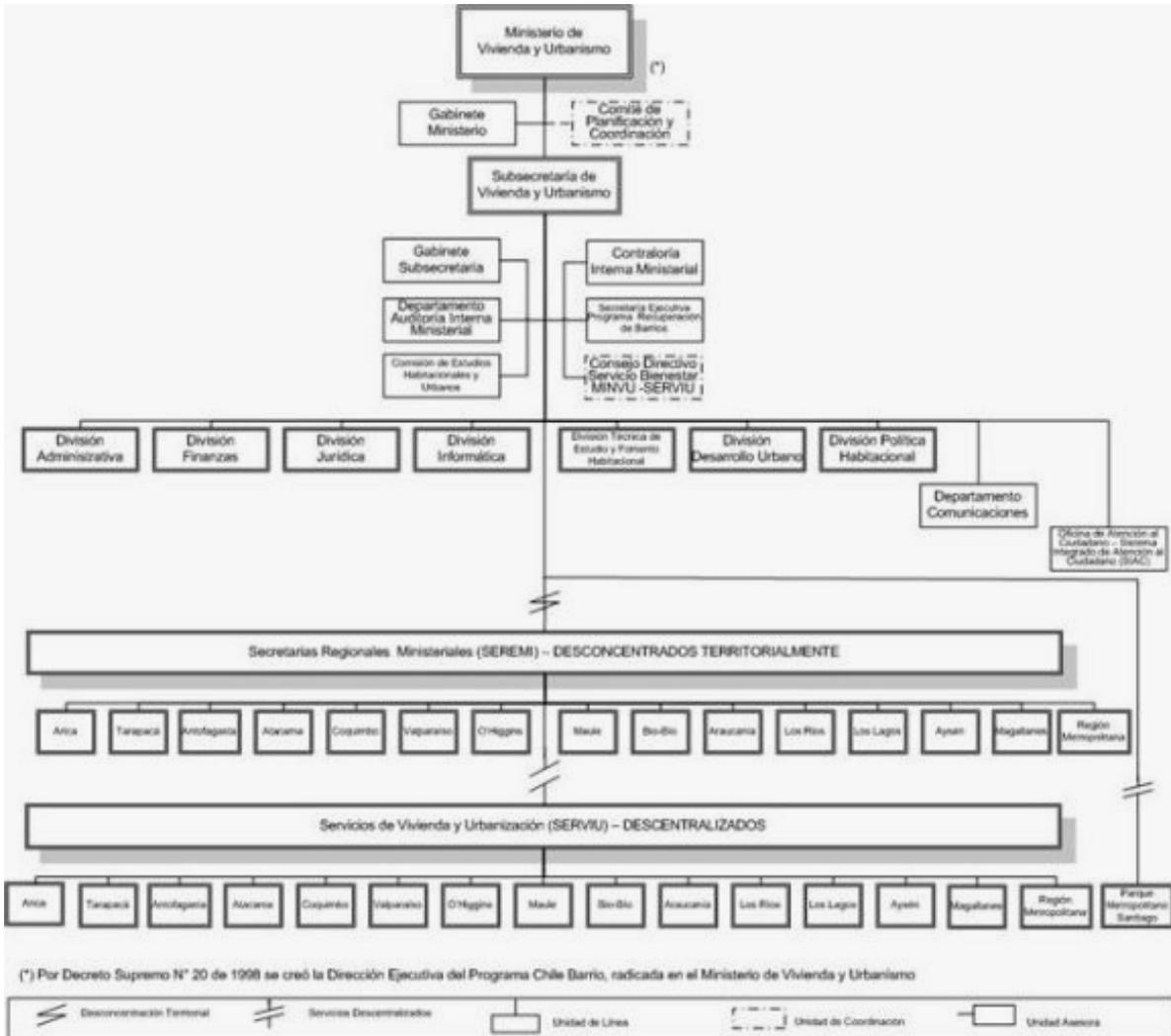
La ejecución del Programa está organizada tanto en el nivel central como en los SERVIU a nivel de las regiones de la siguiente forma:

Nivel central (MINVU)

La responsabilidad del programa al interior del MINVU radica en la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC). La División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo consta de tres departamentos; Departamento de Tecnologías de la Construcción, Departamento de Registro Nacional de Contratistas y el Departamento de Gestión de Calidad, el que tiene la responsabilidad de gestión del Programa de Asistencia Técnica. Se describe organigrama a continuación.

³¹ Se compara en el primer caso 69.729 familias beneficiadas en el año 2009 y las 105.875 familias de la demanda potencial, y en el segundo caso, las 87.263 familias beneficiadas en el año 2009 con las 216.412 familias postulantes de la demanda potencial.

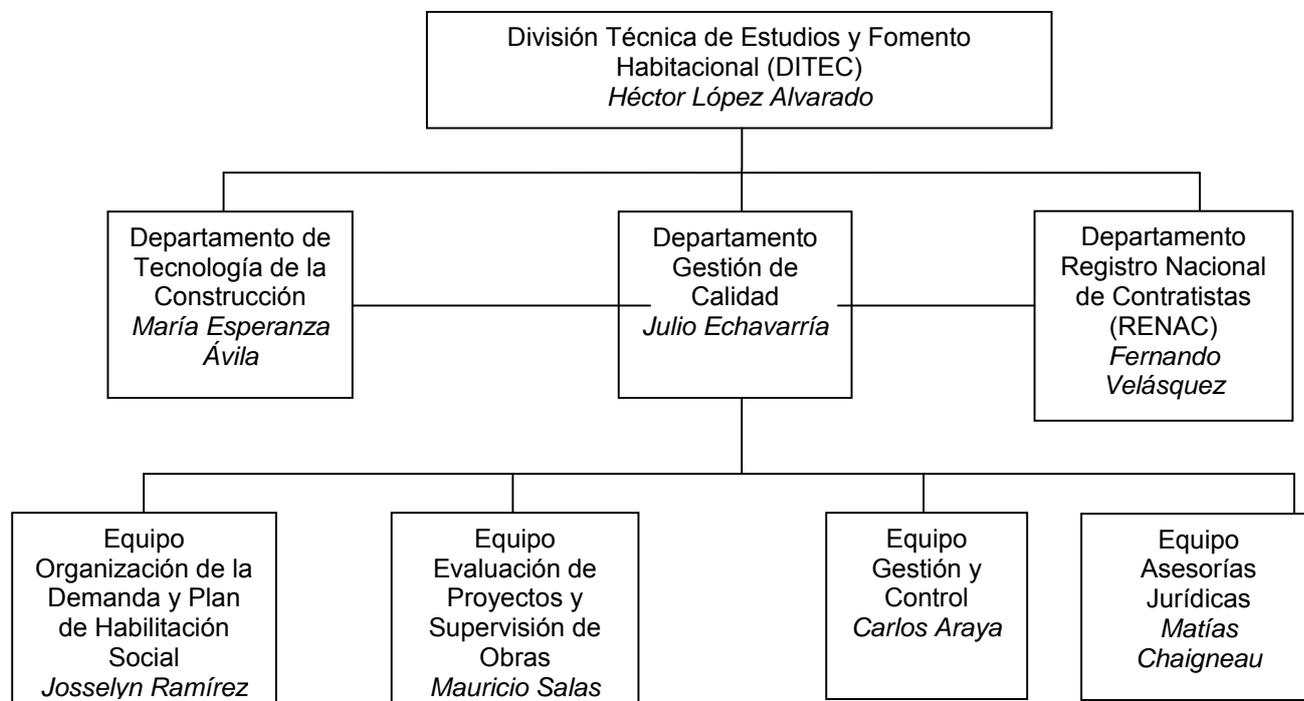
ORGANIGRAMA MINVU



División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC)

A nivel de la DITEC el organigrama interno es el siguiente:

ORGANIGRAMA DIVISION TÉCNICA DE ESTUDIO Y FOMENTO HABITACIONAL



Nota: La información corresponde al organigrama de Mayo 2010.

Departamento de Gestión de Calidad

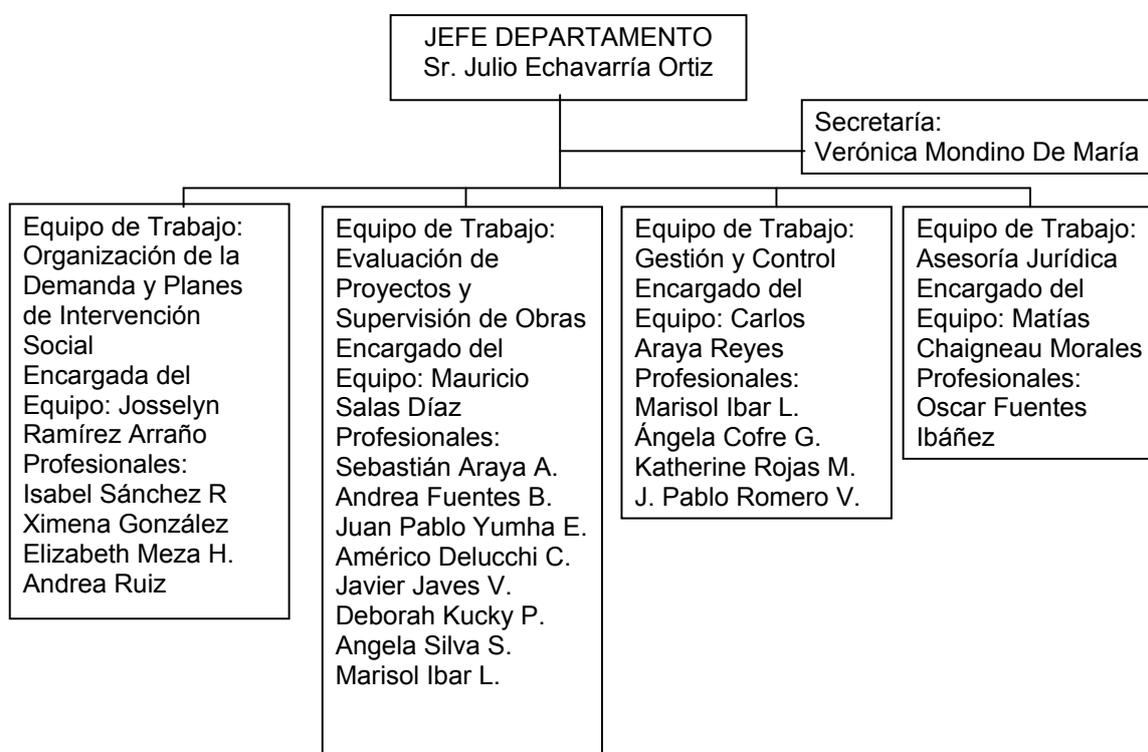
Por Resolución exenta N° 5250/2008 fue creado el Departamento de Gestión de Calidad. Las funciones asignadas a este Departamento fueron las siguientes:

- Planificar, supervisar y evaluar la ejecución del Programa de Asistencia Técnica
- Apoyar la materialización de los subsidios habitacionales correspondientes al Programa de Subsidio Rural, Fondo Solidario de Vivienda y Protección del Patrimonio Familiar
- Proponer Plan de Aseguramiento de Calidad (PAC) para cada región
- Proponer lineamientos de capacitación en las materias de su competencia
- Realizar análisis críticos de los procesos de obtención de viviendas y su entorno urbano, desde la organización de la demanda, la revisión de proyectos, la inspección de obras, hasta la total instalación de las familias en las nuevas viviendas.
- Proponer directrices al SERVIU, a fin de garantizar una amplia difusión de los programas habitacionales y urbanos, un efectivo sistema de postulación, evaluación y selección de proyectos, una eficiente metodología de inspección y supervisión de obras, y una oportuna entrega e instalación de las familias en su vivienda y nuevo barrio.
- Supervisión a EGIS/PAST e ITO

Para cumplir con su labor, el DGC central se coordina con otras divisiones del MINVU como la División de Políticas Habitacionales, División Jurídica y División de Finanzas, entre otras.

El organigrama del Departamento de Gestión de Calidad y su dotación de personal, que entre otras funciones cumple la de Encargado Nacional del Programa es el siguiente:

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO GESTIÓN DE CALIDAD Y DOTACION DE PERSONAL



Nota: La información corresponde al organigrama de Mayo 2010

El equipo de “Evaluación de Proyectos y Supervisión de Obras” cuenta con el mayor número de profesionales seguidos por los equipos de “Organización de la Demanda y Planes de Intervención Social” y “Gestión y Control”. El equipo de “Asesoría Jurídica” con dos profesionales otorga soporte en las áreas de su competencia al Departamento. En total son en el Departamento 4 coordinadores, 16 profesionales y un personal de apoyo administrativo.

En conformidad a la estructura y dotación de los equipos de trabajo del DGC, operativamente se han designado responsables por área de trabajo o profesionales a cargo de determinadas regiones del país (SERVIU).

Los profesionales a cargo de las regiones, efectúan una supervisión integral de la labor de los SERVIU, que abarca las distintas áreas de trabajo que comprende el Programa, desde el componente de habilitación social, la gestión legal y administrativa y la fiscalización de obras en la etapa de ejecución de los proyectos habitacionales.

Respecto del área financiera, el control y monitoreo de los contratos y/o compromisos de asistencia técnica, éstos se encuentran asignado a las Unidades de Asistencia Técnica de cada SERVIU, los que mensualmente informan al nivel central de movimiento del periodo: nuevos compromisos, contratos y pagos.

La transferencia de recursos a los SERVIU se materializa bajo los procedimientos habituales del MINVU para todos los programas, a través de los decretos y resoluciones presupuestarias enmarcadas en la ley de presupuestos. Estos son distribuidos regionalmente, con base a las propuestas que prepara el DGC.

Nivel Regional

La responsabilidad de ejecución regional del programa está radicada en cada uno de los SERVIU regionales y deben realizar las siguientes actividades:

- Difusión del programa
- Formación de grupos de interés*
- Vincular grupos de interés con EGIS/PSAT*
- Evaluar Planes de habilitación Social
- Revisión y evaluación de proyectos
- Selección de proyectos
- Emitir certificados de subsidios
- Monitoreo de proyectos
- Contratación de ITO
- Revisión y aprobación de informes EGIS/PSAT
- Pago de EGIS/ PSAT
- Prestaciones de asistencia técnica e ITO, cuando no ha sido posible contratarla externamente
- Coordinación general del programa con municipios, gobierno regional, salud del ambiente y otras entidades públicas y privadas

(*) Observación: Respecto de estos puntos, el SERVIU puede direccionar o apoyar estas labores, pero no es responsable de ejecutarlas.

Cada Secretaria Regional Ministerial participa en el PATS en un rol de fiscalización tanto del SERVIU como de las EGIS/PSAT.

En cada SERVIU existe una Unidad de Asistencia Técnica Regional, encargada de conducir este programa y de coordinarse para cumplir con su propósito. La tabla Siguiende muestra el perfil de cada Región.

Tabla N° 14
Composición y Dependencias Unidades Regionales de Asistencia Técnica

| SERVIU REGIÓN | EXISTENCIA DE UNIDAD DE ASISTENCIA TÉCNICA | DEPENDENCIA FUNCIONAL | PROCEDIMIENTO FORMAL DE ASIGNACIÓN DE FUNCIONES | Nº Personas |
|------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------|
| XV | no, solo un encargado | Dpto. Técnico | Si | 1 |
| I | Si | Dpto. Técnico | Resolución Exenta | 4 |
| II | no, solo un encargado | Unidad de Vivienda que depende del Dpto. Técnico | Resolución Exenta | 2 |
| III | no, solo un encargado | Dpto. Técnico | No | 2 |
| IV | Si | Unidad de Obras que depende del Dpto. Técnico | Orden de Servicio | 3 |
| V | Si | Dpto. Técnico | Orden de Servicio | 22 |
| XIII | Si | Subdirección de Vivienda y Equipamiento | Si | 16 |
| VI | Si | sin/inf. | sin/inf. | 6 |
| VII | sin/inf. | sin/inf. | sin/inf. | s/i |
| VIII | Si | Dpto. Técnico | Resolución Exenta | 11 |
| IX | Si | Dpto. Técnico | Si | 29 |
| XIV | sin/inf. | sin/inf. | sin/inf. | s/i |
| X | Si | Dpto. Técnico | Resolución Exenta | 9 |
| XI | Si | Dpto. Técnico | No | 2 |
| XII | no, solo un encargado | Director SERVIU | Resolución Exenta | 7 |

Fuente: DGC - MINVU

Esta unidad depende mayoritariamente de los Departamento Técnicos o unidades al interior de éstos (Unidad de Vivienda, Unidad de Obras). En promedio trabajan casi 8 personas por Unidad con varianzas altas, 1 personas (o parte de su jornada) en la dotación mínima y 29 en la máxima. Las calidades jurídicas van desde funcionarios de planta hasta profesionales contratados a honorarios.

Las relaciones de dependencia tienen que ver con el rol que juega cada uno de los departamentos del SERVIU en este programa, que por su carácter, tiene principalmente comprometidos al Departamento de Operaciones Habitacionales, en materia de postulación y manejo de los subsidios, y al Departamento Técnico, por los contenidos específicos de las materias asociadas a las principales áreas de asistencia.

Por último se debe mencionar que el PATS no incorpora el enfoque de género para en los criterios de operación del programa.

1.10. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable

Desde el punto de vista programático, la supervisión nacional del programa la realiza el DGC del MINVU.

En el SERVIU, la Unidad de Asistencia Técnica y Social (UAT) tiene la función de supervisar y verificar que las EGIS ó PSAT realicen las actividades que por normativa deben cumplir: organización de la demanda, conformar un proyecto constructivo y social, efectuar asesoría legal y administrativa a las familias y ejecutar los servicios de habilitación social pre y post selección. Además, la UAT tiene la función de contratar,

supervisar y fiscalizar la Inspección Técnica de Obras, o hacerse cargo directamente de ella, en caso que no logre contratarla (Res 533).

En lo que se refiere a instrumentos de evaluación y seguimiento, hay un conjunto de instrumentos que se ha diseñado para hacer seguimiento en los diferentes ámbitos de revisión (control de obras, servicios prestados por EGIS/PSAT, control financiero, etc.), los cuales se describen a continuación:

- **Planilla de Seguimiento Financiero del Programa de Asistencia Técnica y Social:** Esta planilla permite llevar el control de los compromisos y pagos de Asistencia Técnica, a nivel de montos totales por año del programa y por tipo de subsidio.
- **Manual de Inspección Técnica de Obras:** Es un instrumento que permite evaluar la calidad constructiva y el nivel de registro de las obras. Los ITO's tienen la obligación de verificar el cumplimiento de este instrumento por parte de las empresas constructoras. El SERVIU a su vez, debe supervisar la labor de los ITO, y de acuerdo al avance de las obras y el uso del manual, visa los pagos de los ITO.
- **Planilla de seguimiento de obras:** Los SERVIU, deben informar mensualmente la supervisión que realizan de las obras, para lo cual deben visitar al menos dos veces al mes las obras. En esa planilla, también se verifica el avance de las obras, y que estos correspondan a lo informado por los ITO's.
- **Supervisión por parte de la SEREMI MINVU y procedimientos sancionatorios:** La SEREMI, tiene la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos habilitantes de las EGIS/PSAT, que han suscrito convenio con la Subsecretaría. Esta información debe ser actualizada por estas instituciones, en el sistema de Registros Técnicos. Además, si se encuentran irregularidades, las SEREMI MINVU son las encargadas de iniciar y llevar a cabo los procedimientos sancionatorios. El DGC lleva una planilla mensual de registro de cada región respecto de procedimientos administrativos iniciados por mes y las sanciones aplicadas.
- **Calificación de EGIS/PSAT:** SERVIU, debe realizar la calificación³² de las entidades prestadoras de servicios de Asistencia Técnica y Social, semestralmente, la cual se publica en el sistema de EGIS, para conocimiento de todos los usuarios.
- **Sistema Nacional de Asistencia Técnica y Social (SNAT):** Este sistema permite llevar el control completo de los contratos de Asistencia Técnica y Social, en todas sus etapas. El sistema verifica que exista toda la documentación requerida, y que los productos se hayan entregado conforme a lo señalado por la normativa (Res. 533) También sirve para llevar registro de los avances de obra y los estados de pago cursados, a cargo de cada proyecto.

³² Existe un sistema en desarrollo para evaluar el desempeño de las EGIS/PSAT. Básicamente existe un registro de reclamos por programa abierto por temáticas de reclamos. Este historial permite calificar el desempeño de los actores externos, iniciar procesos, sobreseer, sancionar y poner fin a convenios.

Además de los registros de datos de cada SERVIU, los que muchas veces desarrollan sistemas propios, el MINVU opera a través de la explotación de información que obtiene de la planilla Sharepoint³³ y del SNAT.

Las categorías de información se refieren a líneas de Subsidios (SHR, FSV, o PPPF), años del programa, servicios e ITO.

No está definida una línea de base. Sin embargo en cada proyecto la EGIS/PSAT elabora un diagnóstico de las familias conforme a pauta entregada por el MINVU. Esta información es ingresada al sistema RUKAN³⁴, pero no está procesada.

El instrumento diseñado para seguimiento y control de avance de obras es la planilla denominada Sharepoint. Este instrumento de información de los proyectos reúne datos de todo el proceso del Programa (Postulación, Preparación, entidades participantes información de avance, etc.) para el FSV y PPPF. La información que el instrumento posee permite alimentar el SIG institucional.

Las etapas de Postulación y preparación de proyectos son parte del sistema RUKAN, en tanto, lo relacionado con los EGIS/PSAT, está en el Sistema EGIS, asociado al sistema de Registros Técnicos.

En el SIG, existen específicamente dos métricas que están relacionadas con la prestación de servicios de Asistencia Técnica y Social, que son:

- N° de proyectos con PLAN DE HABILITACION SOCIAL que avanza normalmente/ SNAT Habitacional (RUM37)
- N° Visitas Quincenales ITO Serviu + Externo/ SNAT Habitacional (RUM 38)

Para la obtención de ambos indicadores, se utiliza principalmente la información del Sistema SNAT, y la planilla de seguimiento de obras.

Adicionalmente, para el ámbito “Gestión de Calidad” del SIG, se utiliza un indicador de calidad de las obras en base a la utilización del MITO, la cual se extrae de la información de seguimiento del Manual de Inspección Técnico de Obras.

A partir del año de entrada en vigencia del programa, 1997, el DGC, entonces Unidad de Asistencia Técnica, efectuaba evaluaciones bianuales del Programa, esto en forma directa (se acompañan en documentación complementaria). En los últimos años no se han realizado dichas evaluaciones, principalmente porque los informes de gestión del Plan de Aseguramiento de la Calidad (operativo desde el 2006) han considerado información que replica los ámbitos de trabajo del Programa.

³³Planilla Sharepoint: Corresponde al instrumento que lleva el monitoreo financiero del proyecto. La información del instrumento contiene datos de identificación del proyecto y el historial financiero de cada proyecto.

³⁴ Sistema RUKAN: Corresponde al sistema de información de proyectos que contiene el registro de todas las solicitudes de AT desde la etapa de ingreso de los proyectos hasta la selección de estos.

Cabe señalar que, a través del Sistema de Evaluación de Programas Públicos de la DIPRES, el Programa fue evaluado el año 2002. Esa evaluación tenía como propósito determinar si “había mejoras en el acceso de las familias con subsidio rural y progresivo a las soluciones habitacionales acordes a la normativa vigente”. Las principales conclusiones de la evaluación fueron que había problemas con la distribución territorial de oferta de PSAT con respecto a los subsidios entregados, déficit de recursos humanos en algunos los SERVIU para afrontar las demandas de actividades del PAT y debilidades institucionales de algunos SERVIU para controlar y calificar las exigencias hechas a los PSAT en las licitaciones en términos de infraestructura y horas-hombre de permanencia exigida.

1.11. Reformulaciones al Programa

Hasta el año 2002 – 2003, los servicios de asistencia técnica eran contratados directamente por SERVIU, básicamente con prestadores de servicios de asistencia técnica inscritos en el Registro de Consultores del MINVU, vía licitación pública para estos efectos. Estos servicios abarcaban desde la selección y/o asignación de los subsidios, en estos casos, de Vivienda Progresiva y Subsidio Habitacional Rural. Con la creación del Programa Fondo Solidario de Vivienda, surge la figura de las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), encargadas de identificar, organizar, patrocinar, contratar y monitorear el correcto desarrollo de los proyectos habitacionales de este Programa. A partir de aquello, se conciben servicios de asistencia técnica integrales, vale decir, desde la etapa pre subsidio hasta la materialización del subsidio y la post venta. Bajo esta concepción se establecen modificaciones sustanciales al Programa, las que se consolidan con la llamada Nueva Política Habitacional (período 2006-2009).

Conforme a las directrices de la Nueva Política Habitacional, se plasman cambios reglamentarios importantes en los Programas de Subsidio Habitacional y en la reglamentación de la Asistencia Técnica, a partir del año 2006. Para el caso del FSV y SHR, se determinó separar los servicios de asistencia técnica de la inspección técnica de obras, quedando los servicios asignados de asistencia técnica como labor de las EGIS/PSAT y la inspección técnica a cargo directo de los SERVIU, la cual puede ser contratada con consultores externos inscritos en el Registro Nacional de Consultores.

La razón principal, de la separación los servicios de la ITO se debió a la reiteración de problemas por mala ejecución de la obras (calidad), debido a la deficiente gestión de las EGIS/PSAT, por lo cual se instruyó efectuar el ajuste reglamentario, radicando la responsabilidad directa de la ITO en los SERVIU.

Paralelo a ello, a partir del año 2006 a través de la Ley de Presupuestos, se entregan recursos adicionales para poner en práctica un Plan de Gestión de la Calidad de las obras habitacionales y urbanas, que permite al sector vivienda realizar acciones de fiscalización, evaluación de proyectos y fortalecimiento de los deberes y derechos de las familias.

En la actualidad existe una propuesta de modificación de la Resolución N° 533, (V. y U.), de 1997 elaborada por el DGC, que pretende hacer los siguientes ajustes:

- Corregir diversas interpretaciones del contenido de los servicios que componen las áreas de la asistencia técnica, haciendo más explícito las acciones que se considera dentro de cada una de estas áreas y las actividades que, a lo menos, deben desarrollar la EGIS/PSAT. Se singularizan los productos que se deben

obtener por cada actividad, los verificadores de su obtención y el porcentaje de incidencia o valoración dentro de cada área.

- Diferenciar por tipología de proyecto de construcción (Construcción en nuevo terreno CNT, Densificación Predial DP, Construcción en sitio propio CSP) los servicios de asistencia técnica que se deben desarrollar, simplificándolos en el caso del SHR.
- Establecer con claridad que, si una EGIS/PSAT no desarrolla efectivamente todas las actividades o servicios de asistencia técnica y social, se le descontarán proporcionalmente de los honorarios las labores no ejecutadas.
- Asociar el primer pago de los honorarios a las EGIS/PSAT, al inicio de las obras de construcción y, posteriormente, asociar los pagos sucesivos al cumplimiento de ciertos hitos o productos.
- En el FSV, cuando la EGIS/PSAT presente simultáneamente, dos o más proyectos, que forman parte de un macro proyecto habitacional, sólo para efecto del cálculo de los honorarios a pagar, se considerará como un solo proyecto el número total de familias que componen el total de los proyectos en esta condición.
- Se propone una adecuación a los montos de los honorarios de las EGIS/PSAT e ITO, incrementando éstos en el caso del SHR.
- Incorporar la facultad del MINVU, a través de la DITEC, de impartir instrucciones para la aplicación de las disposiciones de la Resolución N° 533, lo que facilitará la solución de dificultades de carácter práctico.
- Reformulación del sistema de asistencia técnica en la modalidad adquisición de vivienda construida (AVC), haciéndolo coherente a la regulación que se propone en el Programa Habitacional, que excluye la participación de las EGIS.

Estas propuestas de modificación tienen por objetivo optimizar el uso de los recursos fiscales y mejorar la eficiencia del Programa.

1.12 Otros programas relacionados

El Programa de Asistencia Técnica está alineado con los programas FSV, SHR y PPPF y como tal no se vincula directamente con otros programas sectoriales o privados.

Las regulaciones normativas del SHR, FSV y PPPF indican que la postulación a los subsidios del MINVU están ordenadas de acuerdo a las convocatorias que la autoridad decida para cada período presupuestario. La selección regulada por cada reglamento indica las instancias de comunicación de las adjudicaciones a las EGIS/PSAT desde SERVIU. Estas comunicaciones activan las instancias de pagos por SAT y el inicio de las actividades de materialización de los proyectos. La interacción y coordinación se da al interior de cada SERVIU entre el equipo de AT y las unidades que administran los subsidios para la vivienda.

No existe coordinación ni interacción del Programa de Asistencia Técnica con otros programas, a excepción de aportes de la Fundación para la Superación de la Pobreza (FUNASUP con aportes MINVU), a través de una de sus líneas programáticas (Viviendas en Zonas Aisladas), financiando a los municipios de menores recursos, para que presten servicios de AT.

Existe un Plan de Aseguramiento de la Calidad que tiene por objeto desarrollar un modelo de gestión que intervenga en las cuatro etapas del Programa; Organización de la demanda, Elaboración y Evaluación de proyectos, Control y supervisión de obras y Habilitación Social de las familias.

Las actividades del Plan se desarrollan en las áreas de “Difusión e Información” a todos los agentes que participan en el proceso; “Capacitación y Gestión Externa” en los instrumentos normativos relacionados con el Programa; “Capacitación y Gestión Interna” con el fin de fortalecer el rol normativo y supervisor de los procesos; “Postulación y Selección” apoyando los procesos mediante instructivos y metodologías; “Ejecución” mediante la aplicación de planes de supervisión, monitoreo sobre las EGIS/PSAT, procedimientos de control de calidad entre otras; “Evaluaciones y Post Venta” de productos y procesos.

1.13. Antecedentes Presupuestarios

Los antecedentes presupuestarios del Programa de Asistencia Técnica y Social se presentan en el cuadro siguiente. El programa no tiene glosa presupuestaria propia, y su presupuesto está integrado al presupuesto de los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, pero diferenciado para cada período antes de la ejecución presupuestaria.

De acuerdo a lo indicado, el presupuesto promedio en el período comprendido entre los años 2006 – 2010 ha sido de 24.723 millones de pesos anuales, con un incremento de 247% en el período indicado y con un incremento de 43% para el último año 2010. El presupuesto ha tenido un incremento significativo a partir del año 2007, poniendo de relevancia la importancia de este programa para la ejecución de los subsidios habitacionales del sector³⁵.

El presupuesto se fija anualmente en relación a la cobertura de los programas habitacionales esperados para cada año.

| Tabla Nº 15 | |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Presupuesto Total del PATS 2006-2010 (miles de \$ año 2010) | |
| Año | Presupuesto Total del Programa |
| 2006 | 12.551.461 |
| 2007 | 14.304.395 |
| 2008 | 22.780.165 |
| 2009 | 30.441.396 |
| 2010 | 43.535.831 |

Fuente: MINVU

³⁵ El presupuesto considera la asignación para las transferencias y la estimación del presupuesto/gastos de administración del programa.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El diagnóstico del problema que da origen al Programa, esto es *-las dificultades en la ejecución de los subsidios y deficiencias técnicas de las soluciones habitacionales, en la aplicación del Subsidio Habitacional Rural y el Programa de Vivienda Progresiva* – no ha sido plenamente identificado. Resulta incompleto para las necesidades que atiende el PATS porque sólo identifica las dificultades y deficiencias que presentaban los subsidios y soluciones habitacionales del MINVU de mediados de los años noventa (Subsidio Rural y Subsidio de Vivienda Progresiva, este último ahora inexistente) y no los programas con que opera el PATS actualmente. En opinión del Panel este Programa es un servicio de asistencia técnica y social que se presta a familias de menos recursos (pertenecientes al primero y segundo quintiles de ingreso) que requieren mejorar su situación habitacional. Por tanto, el problema central que le da origen es la incapacidad de estas familias de obtener, por sí mismas, una solución habitacional en el mercado, que cumpla con los estándares de calidad vigentes, dada la existencia de fallas en el mercado inmobiliario, específicamente asimetrías de información y posición negociadora. Este problema está insuficientemente diagnosticado.

La definición de la población potencial y objetivo, esto es *-familias pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso, que buscan acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU* - es apropiada, pero su situación no ha sido suficientemente identificada lo que debilita al Programa en cuanto al conocimiento de la demanda para planificar su gestión, mejorar sus productos y optimizar sus servicios. Dado que son las EGIS/PSAT los encargados de organizar la demanda, la población potencial y objetivo no han sido plenamente identificadas y caracterizadas por el programa, limitando su capacidad para planificar la gestión y adecuar sus servicios. No se cuenta con mayor información acerca de la población que permita conocer las características socio demográficas de la demanda, por ejemplo, si son allegados o arrendatarios y en qué proporción, hogares o núcleos, composición familiar, tipo de jefatura, etc. para planificar su gestión y mejorar sus productos. Resulta fundamental conocer las características de la población potencial y objetivo a fin de determinar, según ello, cuáles son los requerimientos específicos de asistencia técnica de los beneficiarios en cada uno de los programas habitacionales y modalidades de operación. Cabe considerar el hecho que el rango socio- económico de la población que atiende el programa no es homogéneo, por tanto, es esperable que existan diferentes demandas de asistencia técnica –entre el FSV I y II por ejemplo- e incluso que algunos segmentos de la población puedan operar directamente en el mercado, sin la mediación de las EGIS. Ello reafirma la necesidad de actualizar el diagnóstico.

No existe un registro de postulantes a los subsidios habitacionales, el traspaso de los servicios de asistencia técnica a entidades privadas, EGIS ó PSAT, ha provocado un vacío de información en torno a la población que potencialmente requiere los servicios del Programa de Asistencia.³⁶

³⁶ A partir del año 2007 la normativa que rige los programas Fondo Solidario de Vivienda y Subsidio Habitacional Rural dejaron de incluir entre los requisitos para acceder a los programas el estar inscrito en el Registro Único de Postulantes Inscritos

Aún cuando la reducción del déficit no es responsabilidad directa del PATS, sino de los subsidios habitacionales que otorga el MINVU, este límite resulta difuso porque dentro de las funciones del Programa está la *organización de la demanda*, lo que constituye un requisito para acceder a dichos subsidios. Sin embargo, la población que atiende el PATS, es sólo aquella que, además de pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso y buscar acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU, se acerca para ello a una EGIS ó PSAT. Ello deja fuera a las familias que buscan acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU, pero que no se han acercado a las EGIS/PSAT, no tienen acceso a éstas o no requieren su mediación. Esta es una rigidez del programa que requiere revisarse.

En los programas habitacionales FSV, SHR y PPPF. a dimensión de género debería estar presente, tal como se indica en los Productos Estratégicos³⁷. Ello porque la composición interna de las familias beneficiarias en cada caso (familias biparentales o monoparentales, con o sin jefatura femenina, familias en crecimiento, etc.) incide en la definición de necesidades habitacionales específicas y en las posibilidades y/o dificultades y requerimientos para participar en el Plan de Habilitación Social, llevar adelante los procesos de asistencia técnica, fiscalización de obras y control de la calidad de sus resultados. Resulta interesante considerar el hecho que se trata de una población mayoritariamente joven (el 70% de la población objetivo tiene bajo los 39 años de edad en la modalidad de adquisición de vivienda construida y, en el caso de proyectos de construcción, el 60 % de los beneficiarios se encuentra en ese rango etáreo). Asimismo resulta relevante considerar que para todos los programas habitacionales predomina la jefatura de hogar femenina (79,8% en el FSV; 54% en el SHR y 65,8% en el PPPF para los años 2007 a 2009). Estos datos deberían ser analizados y considerados al interior del Programa, en el diseño y evaluación de sus actividades.

1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Se analiza a continuación la relación causa-efecto entre los distintos niveles de objetivos del Programa y su coherencia lógica en términos del diseño, según la MML (en Anexo 1).

Actividades – producción de componentes: Las actividades diseñadas aparecen descritas sólo en términos generales en la MML. En documento complementario, se describen detalladamente, allí se distingue el momento de realización de las actividades en el proceso, el tipo de acciones específicas a realizar en cada caso y los actores que participan en ellas, lo que se considera necesario y pertinente. Sin embargo, dado que el PATS no ha logrado identificar plenamente su población potencial, no es posible afirmar con certeza la pertinencia de las actividades definidas para la producción de los componentes.

Componentes – logro del propósito: En términos generales, los componentes diseñados se consideran necesarios para el logro del propósito, ya que, si las familias beneficiarias de los programas habitacionales (SHR, FSV y PPPF) reciben servicios asistencia técnica - en los ámbitos de la habilitación social, compra o construcción de vivienda y aspectos legales y administrativos- y se fiscaliza la ejecución de las obras, se asegura la producción oportuna de los proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad establecidos. Sin embargo, no es posible afirmar con total certeza

³⁷ Definiciones Estratégicas Subsecretaría MINVU, Ficha de Identificación 2010.

la pertinencia de los componentes definidos para el logro del propósito debido a que el PATS no ha logrado identificar plenamente su población potencial, como ya se señaló.

Al consultar a la Unidad Responsable del PATS, las definiciones de calidad obtenidas fueron las siguientes:³⁸

En asistencia técnica, el concepto de calidad está asociado al cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en las áreas que define el Programa. Los productos asociados a cada área o componente del Programa, establecen los parámetros de calidad que se busca alcanzar:

- En la organización de la demanda, se persigue como producto de calidad, la postulación de un proyecto factible, correctamente focalizado y que cumpla con lo establecido en el itemizado técnico y el cuadro normativo.
- En el plan de habilitación social, el producto de calidad se asocia fundamentalmente a un plan pertinente (conforme a diagnóstico social), que convoque la participación de la gente y que deje *empoderado* los derechos y deberes de las familias.³⁹
- En materia de inspección técnica de obras, el producto se asocia a la ejecución adecuada y oportuna del proyecto aprobado por SERVIU.
- En materia de gestión administrativa y legal, el producto de calidad se asocia como proceso a todo el acompañamiento social y técnico a las familias, incluyendo la entrega oportuna y completa de información, la tramitación de los permisos, las aprobaciones y el acompañamiento post venta.

Para operacionalizar estas definiciones de calidad se requieren indicadores que permitan su medición y evaluación.

Cabe destacar que la dimensión urbana y territorial, y en particular, el suelo urbano (factible en términos técnicos y económicos) constituye un aspecto crucial para lograr *proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio y ciudad*, como señala el Objetivo Estratégico N° 4 al que se encuentra vinculado este programa. Y, como agrega el Objetivo Estratégico N° 5, esto significa, fortalecer instancias de participación ciudadana, no sólo en la gestión y uso de la vivienda, sino también en el barrio y la ciudad. Asimismo, de acuerdo con las definiciones de la nueva política habitacional del MINVU, ello hace exigible, como parte de la calidad, el que los proyectos se encuentren emplazados en localidades o barrios integrados espacial y socialmente. Esta dimensión se aborda en el programa FSV a través del Subsidio de Localización, que busca facilitar a los beneficiarios el acceso a terrenos mejor emplazados dentro del territorio. Además, también puede entenderse incorporado en los Proyectos de Integración Social (PIS) en el FSV II, los que por regla general se encontrarán en terrenos de mejor ubicación y plusvalía.

Aún cuando la dimensión urbano territorial es un tema atingente a los programas habitacionales más que del PATS en sí mismo, es importante considerar este aspecto como parte de los procesos de organización de la demanda y asistencia técnica a fin de asegurar un cumplimiento integral de los criterios de calidad. Además de la calidad técnica de las unidades habitacionales, es importante también la incorporación de

³⁸ Definiciones contenidas en respuesta de la UR a la Solicitud de Información enviada por el Panel (19/03/2010).

³⁹ Este término debe definirse específicamente en términos operativos, para su medición.

espacios públicos y comunitarios, infraestructura y servicios urbanos para asegurar la conectividad y una adecuada integración con el resto del tejido urbano y del territorio. Debe asegurarse que esto forme parte de la información y asistencia técnica a los postulantes y beneficiarios para fortalecer su capacidad de demanda y control de calidad.

La existencia de fallas en el mercado inmobiliario, específicamente asimetrías de información y posición negociadora, donde las familias de los quintiles de menores ingresos no cuentan con acceso a información ni cuentan con los conocimientos necesarios para tomar decisiones apropiadas, negociar la compra o mejoramiento de vivienda, justifican que el Estado financie con recursos públicos estos servicios de asistencia técnica y social, para asegurar calidad, ya que los beneficiarios, dada su condición socio- económica, no están en condiciones de acceder a éstos. Existe una capacidad limitada de las familias beneficiarias para evaluar correctamente la oferta privada y para negociar con las constructoras, especialmente cuando son sectores de escasos recursos (I y II quintiles). Las graves deficiencias técnicas de las soluciones habitacionales del MINVU en los años noventa dan muestra de estas limitaciones y falta de fiscalización. El PHS se concibe como un instrumento de apoyo a las familias para mejorar su información y capacidad negociadora con el sector inmobiliario.

Actualmente los servicios indicados están siendo ejecutados por el sector privado, ya que se externalizaron a los PSAT y EGIS.

Propósito – para el logro del Fin: La definición del propósito del Programa, da cuenta del resultado final esperado en cuanto a *mejorar la calidad de vida de las familias pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II de la población que presentan carencias habitacionales* en la medida que asegura la concreción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a estándares de calidad para las familias beneficiarias (programas SHR, FSV y PPPF).

La definición del propósito presenta un desajuste con respecto al problema que da origen al Programa, tal como se define en el diagnóstico inicial, dado que éste no ha sido actualizado a los programas habitacionales actuales con que opera el PATS y que la situación de la población potencial y objetivo no ha sido suficientemente identificada.

Supuestos a nivel de propósito y componentes

No se incluye supuestos a nivel de propósito. A nivel de componentes, sólo se incluye un supuesto para el Componente 1, *que existan proyectos finalizados en el período observado*. Éste se considera válido, ya que puede suceder que se agote el presupuesto para el otorgamiento de subsidios; en tal caso se cierra el Banco de Proyectos, por tanto no hay evaluación de nuevos proyectos, no hay proceso de selección de proyectos ni pago de Asistencia Técnica.

Se considera necesaria la incorporación de un enfoque de género a nivel del PATS, en la medida que la población beneficiaria es mayoritariamente joven y existe un alto predominio de jefatura femenina en los tres programas habitacionales a los que presta asistencia técnica (FSV, SHR y PPPF).

Del análisis anterior se desprende que la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico del Programa se valida parcialmente. Su plena validez requiere: incorporar la dimensión

urbano-territorial en los procesos de asistencia técnica para asegurar una calidad integral de los productos según lo especificado.

El diseño del programa se considera parcialmente apropiado para abordar el problema y necesidades que le dan origen; se requiere actualizar el diagnóstico a los programas habitacionales con que opera el PATS y completar el diagnóstico de la población potencial y objetivo, según lo especificado.

1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Los indicadores en la MML se consideran insuficientes, en cantidad y calidad, para medir las cuatro dimensiones y ámbitos de control a nivel de Propósito y de los Componentes 1 y 2. Se presenta sólo indicador en la dimensión de Economía. Respecto de los ámbitos de control, no se presenta indicadores de Resultados Intermedios ni Finales. Ninguno de los indicadores cuenta con definición de metas, lo que debe incorporarse según se indica más adelante. Tampoco se especifica frecuencias de medición, lo que resulta necesario.

Los indicadores presentados según las dimensiones de desempeño y ámbitos de control se resumen a continuación.

Resumen distribución de indicadores según dimensión

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| | |
| Nº indicadores de EFICACIA | 11 |
| Nº indicadores de EFICIENCIA | 5 |
| Nº indicadores de CALIDAD | 7 |
| Nº indicadores de ECONOMIA | 1 |
| NUMERO TOTAL DE INDICADORES | 24 |

Resumen distribución de indicadores según ámbitos de control

| | |
|-------------------------------------------------|-----------|
| | |
| Nº indicadores de PROCESO | 12 |
| Nº indicadores de PRODUCTO | 12 |
| Nº indicadores de RESULTADOS INTERMEDIOS | 0 |
| Nº indicadores de RESULTADOS FINALES | 0 |
| NUMERO TOTAL DE INDICADORES | 24 |

Ninguno de los indicadores presentados en la MML del Programa, se vinculan con el Sistema de Planificación y Control de Gestión (SIG) institucional. Sin embargo, en el SIG, existen específicamente dos métricas que se relacionan con la prestación de servicios de Asistencia Técnica y Social, éstos son:

- Nº de proyectos con Plan de Habilitación Social que avanza normalmente – (donde debe definirse qué se entiende por avance normal).
- Nº Visitas quincenales ITO SERVIU + Externo

Para la obtención de ambos indicadores se utiliza la información del SNAT y de la planilla de seguimiento de obras.

Adicionalmente, para el ámbito de "Gestión de Calidad" del SIG, se utiliza un indicador de calidad de las obras en base a la utilización del MITO:

- Cumplimiento de los Estándares de Calidad Establecidos para la Aplicación del MITO en el FSV

Estos tres indicadores son pertinentes y deberían incorporarse a la MML del Programa.

A continuación se presenta un análisis desagregado de los indicadores de la MML, para cada nivel de objetivos.

| Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) | Fórmula de Cálculo | Medios de Verificación | Información* | OBSERVACIONES |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicadores Propósito | | | | |
| Eficacia/Proceso 1. Porcentaje de subsidios de AT pagados dentro del período de vigencia original. | $\frac{\text{N}^\circ \text{ de subsidios de AT pagados dentro del plazo de vigencia}}{\text{N}^\circ \text{ total de subsidios de AT pagados}} * 100$ | No hay información. Definir metas. | s/i | Pertinente. Es requisito pagar todos los subsidios dentro del plazo de vigencia, pero en DS 174 (art. 48) y DS 145 (art. 19) se establece facultad del SEREMI respectivo, de prorrogar la vigencia de los certificados de subsidio, mediante resoluciones fundadas. El Decreto 164/2008 faculta al Ministro de Vivienda y Urbanismo para otorgar prórroga o nuevo plazo de vigencia a los certificados de subsidios, mediante resolución fundada. |
| Eficacia/Proceso 2. Tiempo promedio que transcurre entre la entrega del subsidio y el pago del mismo, por programa. | $\frac{(\sum (\text{Fecha de pago subsidio } i - \text{Fecha de entrega subsidio } i))}{\text{N}^\circ \text{ de subsidios pagados en período}}$ | SNAT/RUKAN Definir metas. | c/i parcial | Pertinente. |
| Eficacia/Producto 3. Porcentaje de Proyectos Construcción FSV Terminados | $\frac{(\text{N}^\circ \text{ de proyectos construcción FSV año } i \text{ seleccionados})}{\text{N}^\circ \text{ de proyectos construcción FSV año } i \text{ terminados}} * 100$ | Base de datos PSAT. | c/i parcial | Pertinente. |
| Eficacia/Proceso 4. Porcentaje de Proyecto Construcción FSV terminados antes de 21 meses. | $\frac{(\text{N}^\circ \text{ de proyectos construcción FSV año } i \text{ terminados antes de 21 meses})}{\text{N}^\circ \text{ de proyectos construcción FSV año } i \text{ seleccionados}} * 100$ | Base de datos PSAT. | c/i parcial | Pertinente. |
| Eficacia / Producto 5. Porcentaje de la demanda habitacional atendida según número de proyectos seleccionados en el período t. | Aplica para: FSV – CNT/PPPF/RURAL $\frac{(\text{N}^\circ \text{ de proyectos habitacionales seleccionados})}{\text{N}^\circ \text{ total de proyectos con CPI otorgado en el año } t} * 100$ | Base de datos del Sistema RUKAN. Definir metas. | s/i | Pertinente. |
| Economía/Producto 6. Porcentaje anual de ejecución presupuestaria. | $\frac{(\text{Gasto total devengado en año } i)}{(\text{Presupuesto asignado en año } i)}$ | Base de datos DIFIN - DGC | c/i | Pertinente. |
| Eficiencia / Producto 7. Porcentaje de Presupuesto de Arrastre en Presupuesto Total. | $\frac{(\text{Presupuesto de arrastre año } i)}{(\text{Presupuesto asignado año } i)}$ | Definir. | c/i | Pertinente. |

| | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Calidad / Producto 8. Tiempo de espera de una familia por solución habitacional | $(\sum(\text{Fecha de registro en EGIS familia i} - \text{Fecha de entrega vivienda familia i})) / \text{N}^\circ \text{ de familias}$ | Definir | s/í | Pertinente. |
| Indicadores Componente 1 | | | | |
| Eficacia/Proceso 9. Variación de proyectos de AT realizados por el SERVIU | $(\text{Proyectos SERVIU en el año t} - \text{Proyectos SERVIU en el año t-1}) / \text{Proyectos SERVIU t-1}$ | Planilla de Seguimiento de Obras y SNAT | c/í | Pertinente Respecto del SHR no se dispone de información centralizada / MINVU. Existe información para modalidad FSV construcción colectiva y PPPF. Se está comparando sólo variación de proyectos realizados por el SERVIU; se propone agregar comparación con proyectos privados según se indica. |
| Eficacia/Proceso 10. Porcentaje de proyectos que no se encuentran paralizados. | $\text{N}^\circ \text{ de proyectos no paralizados en período de vigencia original} / \text{N}^\circ \text{ total de proyectos asignados por período}$ | Planilla Sharepoint Dpto. Gestión de Calidad/ DITEC (DGC/DITEC) y SNAT | s/í | Pertinente. |
| Eficacia/Proceso 11. Porcentaje de proyectos que inician obra en período establecido | $(\text{N}^\circ \text{ de proyectos que inician obra en período establecido} / \text{N}^\circ \text{ total de proyectos seleccionados}) * 100$ | Planilla Sharepoint Dpto. Gestión de Calidad/ DITEC SNAT | Planilla Sharepoint. | Pertinente. |
| Eficacia /Producto 12. Porcentaje de proyectos con CPI (Certificado de proyecto ingresado) no vueltos a ingresar. | $(\text{N}^\circ \text{ de Proyectos con CPI y observaciones nuevamente ingresados} / \text{N}^\circ \text{ de proyectos con CPI y observaciones}) * 100$ | Base de datos RUKAN | s/í | Pertinente. No existe el dato procesado. |
| Calidad/Proceso 13. Porcentaje de EGIS/PSAT con reclamos presentados en función de su desempeño. | $\text{N}^\circ \text{ de EGIS/PSAT que tienen reclamos} / \text{N}^\circ \text{ total de EGIS/PSAT con convenio}$ | Especificar | c/í | Pertinente. Se comentó como no relevante por la UR. |
| Calidad /Proceso 14. Porcentaje de EGIS/PSAT amonestadas y/o sancionadas | $\text{N}^\circ \text{ de EGIS/PSAT amonestadas y/o sancionadas} / \text{N}^\circ \text{ total de EGIS/PSAT con convenio}$ | Especificar | c/í | Pertinente. |
| Calidad/Producto 15. Porcentaje de familias declaradas como "satisfechas" o "muy satisfecha" con la prestación del servicio de EGIS/PSAT | $(\text{N}^\circ \text{ de familias declaradas como "satisfechas" o "muy satisfecha" con la prestación del servicio de EGIS/PSAT} / \text{N}^\circ \text{ total de familias encuestadas}) * 100$ | Planilla Excel DGC/DITEC SERSUF. | s/í | Pertinente. Existe información que se registra en el Servicio de Reclamos, Sugerencias y Felicitaciones (SERSUF) |
| Calidad/Producto 16. Porcentaje anual de EGIS/PSAT mal calificadas (auditadas). | $(\text{N}^\circ \text{ de EGIS/PSAT mal calificadas (auditadas) en el año t} / \text{N}^\circ \text{ total de EGIS/PSAT con convenio en el año t}) * 100$ | Sistema de Registros Técnicos. Informes trimestrales PAC. | Informe Trimestral PAC | Pertinente. |

| | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Eficiencia/Producto 17. Costo promedio de AT por proyecto construido | (Gasto total en AT año t / Total de proyectos construidos año t) | Base de datos DGC | c/i | Pertinente. Desde fines del 2009 se ha estado diseñando un cuestionario para aplicar a nivel nacional en todos los proyectos que finalicen su PHS; se realizó un pre-test en febrero de 2010 y actualmente se ajusta para versión definitiva. Se pretende que en el Plan de Gestión de Calidad 2010 se exija a os SERVIU su aplicación a todos los comités que hayan finalizado su PHS y contar luego con información a nivel nacional. |
| Eficiencia/Proceso 18. Costo promedio de AT por beneficiario con subsidio. | (Gasto total en AT año t / Total de beneficiarios con subsidio año t) | Base de datos DGC | c/i | Pertinente. Completar fórmula. |
| Indicadores Componente 2 | | | | |
| Eficacia/Proceso 19. Porcentaje de proyectos que cumplen con el número de visitas de ITOs reglamentadas. | (N° de proyectos que cumplen con el N° de visitas reglamentadas / N° total de viviendas de proyectos seleccionados)*100 | Planilla Sharepoint Dpto. Gestión de Calidad/ (DGC/DITEC) SNAT | s/i | Pertinente. |
| Eficacia / Proceso 20. Porcentaje de proyectos que cumplen con el número de visitas de supervisores reglamentadas. | (N° de proyectos que cumplen con el N° de visitas de supervisores reglamentadas / N° total de viviendas de proyectos seleccionados)*100 | Planilla Sharepoint Dpto. Gestión de Calidad/ (DGC/DITEC) SNAT | s/i | Pertinente. |
| Calidad/Producto 21. Porcentaje de requerimientos técnicos sin no conformidades (por grupo y región). | N° de requerimientos normativos técnicos sin no conformidades (por grupo y región) / N° total de requerimientos técnicos evaluados) * 100. | Base de Datos DGC | c/i parcial | Pertinente. |
| Calidad/Producto 22. Porcentaje de viviendas que cumplen con el Ítemizado técnico de construcción según proyectos verificados en auditoria técnica. | (N° de viviendas de proyectos que cumplen con el Ítemizado técnico de construcción / N° total de viviendas de proyectos seleccionados)*100 | Informe de auditoria elaborado por la DITEC | s/i | Pertinente. La evidencia de las visitas anuales de supervisión de la DITEC como de las auditorias técnicas muestra que hay proyectos que no cumplen con el ítemizado técnico. |
| Eficiencia / Producto 23. Costo promedio de AT por proyecto construido | (Gasto total en AT año t / Total de proyectos construidos año t) | Planilla Sharepoint Dpto. Gestión de Calidad/ (DGC/DITEC) SNAT | c/i | |
| Eficiencia / Proceso 24. Costo promedio de AT por beneficiario con subsidio | (Gasto total en AT año t / Total de beneficiarios con subsidio año t) | Planilla Sharepoint Dpto. Gestión de Calidad/ (DGC/DITEC) SNAT | c/i | Pertinente. |

* Nota: Información para su cuantificación – con información c/i; sin información s/i.

Considerando el análisis realizado, la lógica horizontal de la Matriz de Evaluación del Programa se valida sólo parcialmente; para su plena validez se requiere: incorporar indicadores adicionales para asegurar una medición adecuada y suficiente de las cuatro dimensiones y ámbitos de control, incorporar indicadores provenientes del SIG institucional según lo especificado y definir metas.

A nivel de propósito se debe incorporar indicadores que midan aspectos relevantes de la gestión del programa:

- Indicadores de calidad en todas las dimensiones que considera el Programa, dada su importancia en el diseño

En relación a los componentes, se realizan las siguientes observaciones:

- Dada la importancia de la focalización, es relevante incorporar un indicador de diferenciación para la atención del primer quintil de ingreso.
- Se requiere incorporar indicadores que midan resultados finales y estándares de calidad sobre las actividades centrales del servicio, tales como el plan de habilitación social, la asistencia legal y el proyecto mismo.
- Para medir la eficiencia, se propone incorporar un indicador que mida la proporción de gastos de administración en relación al gasto total, indicadores de costos del componente 2.
- Además se requiere incorporar indicadores para medir el adecuado cumplimiento de cada etapa clave del PATS: organización de la demanda, elaboración de proyectos técnicos, PHS Post Selección del Proyecto, Gestión Legal y Administrativa para la AT al FSV (componente de mayor representatividad) e incorporarlo en el SIG.

1.4.Reformulaciones del Programa a nivel de Diseño

La principal modificación del Programa, desde el punto de vista del diseño, se refiere a la incorporación de las EGIS ó PSAT, a partir del año 2001, junto con el surgimiento del programa Fondo Solidario de Vivienda. En reemplazo de labores que antes controlaba o subcontrataba directamente el SERVIU, estas entidades privadas pasan a estar a cargo del proceso completo de identificación y organización de la demanda, provisión de servicios de asistencia técnica y post-venta en los tres programas más importantes del MINVU dirigidos a la población de menores ingresos (FSV, SHR y PPPF). Esta modificación surge como respuesta a las dificultades existentes para materializar los subsidios habitacionales, a mediados de los años noventa (subsidio rural y de vivienda progresiva), debido a las graves deficiencias técnicas que presentaban las construcciones. Este proceso se consolida con la emergencia de la Nueva Política Habitacional que incorpora cambios reglamentarios importantes en los programas de subsidio y en la reglamentación de la asistencia técnica. Asimismo, a partir del año 2006, a través de la Ley de Presupuestos, se entregan recursos adicionales para poner en práctica un Plan de Gestión de la Calidad de las obras habitacionales y urbanas (ver detalle en sección I Antecedentes, punto 1.11. Reformulaciones del Programa).

Con la privatización de los servicios de asistencia técnica a través de las EGIS ó PSAT se crea un mercado privado estimulado por el Estado que presenta importantes asimetrías, tanto en lo que se refiere a las capacidades limitadas de los sectores de menores recursos de negociar efectivamente con estas entidades como en relación con la

existencia de disparidades regionales, en cuanto a la oferta de servicios de asistencia técnica y situación de los SERVIU, relacionados con la dotación de personal y la capacidad de fiscalizar los procesos de asistencia técnica y construcción. Esta es una modificación que afecta no sólo al programa, sino también el papel del MINVU de velar por la calidad de las soluciones construidas con financiamiento público.⁴⁰

A pesar de las modificaciones que ha experimentado el Programa, y más ampliamente la Política Habitacional, la calidad de las obras que se construyen, su correcta fiscalización y el fortalecimiento de los deberes y derechos de las familias beneficiarias son aspectos fundamentales que aún presentan desafíos por resolver y que sería deseable cuantificar. Esto se comprueba con la existencia de una nueva propuesta de modificación de la Resolución N° 533, (V. y U.), de 1997, que pretende hacer un conjunto de ajustes para mejorar el uso de los recursos fiscales y la eficiencia del Programa - corregir diversas interpretaciones acerca del contenido y productos de los servicios que componen las áreas de la asistencia técnica, definir productos según tipologías de proyectos y sanciones al no cumplimiento, entre otros. (Ver detalle en sección I Antecedentes, punto 1.11. Reformulaciones del Programa).

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación al interior de la Institución Responsable y con otras instituciones.

(a) Estructura Organizacional

El PATS en su inicio (1996) estuvo a cargo de la Unidad de Asistencia Técnica de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (DITEC) del MINVU. A partir de abril 2008 se radica en el nuevo Departamento de Gestión de Calidad al interior de la DITEC. La organización del programa está reglamentada en cuanto a funciones, responsabilidades y dependencia en el nivel central.

En la mayoría de las regiones, la Unidad de Asistencia Técnica está inserta en el Departamento Técnico de cada SERVIU. Hay algunos SERVIU que han dejado la unidad del PATS en la Unidad de Vivienda, Unidad de Obras, Subdirección de Vivienda y Equipamiento ó dependiendo del Director Regional. Lo anterior obedece a que los SERVIU son servicios públicos desconcentrados y descentralizados, que se relacionan con el Gobierno a través del MINVU, por lo que se encuentran dotados de cierto nivel de autonomía a la hora de fijar su orgánica interna, teniendo respeto por la estructura orgánica que normativamente se ha dispuesto en su reglamento establecido por el D.S. N° 355, de 1976.

Sin perjuicio de lo anterior, por oficio (Ord. 1105/03) se ha instruido a los SERVIU acerca de la dependencia única de la Unidad de Asistencia Técnica, en los Departamentos Técnicos de SERVIU. Las realidades diversas en las orgánicas de SERVIU, obligan en algunos casos a aceptar una propuesta distinta en el Servicio. Más allá del ordenamiento organizacional, lo que no puede ocurrir es que el Departamento de Gestión de Calidad no

⁴⁰ Como se menciona en el Informe Final de Evaluación del Programa de Asistencia Técnica, junio 2002, de la DIPRES.

exija a todas las regiones, el cumplimiento a las obligaciones y funciones que establece el Programa.

El PATS opera con programas habitacionales diversos, con diferentes productos y modalidades de operación (Servicios de Asistencia Técnica para FSV, SHR, PPPF) reguladas y definidas en alcance y características por la Resolución N° 533 del MINVU. A nivel regional, dado que el SERVIU corresponde a un servicio descentralizado con estructura y funciones similares en la administración del territorio, sería esperable que el Programa estuviera en la misma ubicación relativa en cada SERVIU. Hay ventajas de coordinación interna al nivel regional y de coordinaciones a nivel nacional que aconsejan replicar un esquema organizacional único para una gestión más eficaz y eficiente.

La estructura organizacional del nivel central a nivel de la DGC tiene definido adecuadamente los equipos de trabajo por áreas temáticas. La distribución de los profesionales al interior es proporcional a las áreas de mayor demanda y es adecuada a la naturaleza de los procesos más frecuentes y de mayor requerimiento de tiempo en los programas (Evaluación de Proyectos y Supervisión de Obras). El estándar de casi dos regiones por profesional es adecuado dado que las funciones son de coordinación y seguimiento programático.

En lo que respecta a la dotación en las unidades regionales se observa grandes variaciones. En la siguiente tabla es posible apreciar el total de los subsidios de asistencia técnica entregados por región de FSV, SHR y PPF y, número de subsidios por personal en cada región. Tanto el monto total de asistencia técnica como el número de subsidios corresponden a programación 2009 realizada por el DGC. Los resultados son los siguientes:

Tabla N° 16
Estimación Gasto AT per cápita-2009

| Serviu Región | N° Personas | N° S AT | Gasto AT (UF) Estimado 2009 | N° SAT/Persona año 2009 |
|----------------------|--------------------|----------------|------------------------------------|--------------------------------|
| XV | 1 | 1593 | 11.606 | 1.593 |
| I | 4 | 2040 | 13.523 | 510 |
| II | 2 | 6518 | 41.162 | 3.259 |
| III | 2 | 1122 | 9.963 | 561 |
| IV | 3 | 5480 | 31.211 | 1.827 |
| V | 22 | 13479 | 88.606 | 613 |
| VI | 6 | 6185 | 49.310 | 1.031 |
| VII | s/i | 13207 | | s/i |
| VIII | 11 | 18012 | 114.040 | 1.637 |
| IX | 29 | 20363 | 111.614 | 702 |
| XIV | s/i | 4296 | | s/i |
| X | 9 | 9927 | 75.470 | 1.103 |
| XI | 2 | 2211 | 12.612 | 1.106 |
| XII | 7 | 1578 | 6.659 | 225 |
| XIII | 16 | 50981 | 275.393 | 3.186 |
| Total | 114 | 156992 | 841.171 | 1.377 |

Fuente: MINVU (se excluyó datos VII y XIV por falta de información de personal)

Los datos de la Tabla 14 muestran que las regiones de Arica Parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Bío Bío, y Metropolitana tienen productividades sobre el promedio nacional y requieren aumentar su dotación para mantener el estándar promedio nacional. Por otro lado las regiones de Tarapacá, Atacama, Valparaíso, O'Higgins, Araucanía, Los Lagos, Aysén y Magallanes muestran una baja productividad y deberían ajustar su dotación a la baja.

La relación entre las Unidades de Asistencia Técnicas Regionales y el DGC son directas porque operan sobre un programa regulado administrativamente. Se aprecia un grado de independencia importante en la operación del programa al nivel regional. No existe un canal de flujos de información detallada y oportuna para la adecuada y oportuna gestión del DGC.

Dado las múltiples coordinaciones en aspectos financieros, legales y de la operatoria habitacional de los subsidios debe establecerse una institucionalidad definida a la coordinación regional del programa en el nivel jerárquico que le permita diálogos fluidos con todos los agentes relevantes para una adecuada ejecución del programa.

Se desconoce los efectos en términos económicos y de tiempos que puede ocasionar las asimetrías de ubicación jerárquica de la Unidad en las Regiones - por el no cumplimiento oportuno de las tareas y responsabilidades asignadas, como la supervisión efectiva a las EGIS/PSAT, las acciones de ITO, labores de coordinación al interior del SERVIU y de gestión con otros actores como externos como empresas sanitarias, Salud, del Ambiente, Municipios, otras entidades públicas.

(b) Mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades y funciones.

La institucionalidad vigente asigna los aspectos de planificación, supervisión y evaluación sobre el DGC del MINVU. El Departamento realiza las funciones de apoyo y propuestas de lineamientos para garantizar la operación de los Programas de su responsabilidad.

Los SERVIU tienen la misión de ser la contraparte operativa de las EGIS Y PSAT en la implementación de la asistencia técnica para los beneficiarios del FSV, SHR y PPPF. También son responsables de la fiscalización de las obras. Las SEREMI por su parte tienen la función de fiscalización de las EGIS.

La coordinación entre el DGC con las SEREMI y SERVIU para llevar adelante los programas de AT para los beneficiarios del FSV, SHR y PPPF se considera adecuada dado que se ha implementado directrices específicas emanadas desde el nivel central, permitiendo obtener resultados programáticos expresados en las actividades crecientes en número en los últimos años. En efecto, para el año 2006 el N° de subsidios y por consecuencia actividades programadas de AT fueron 44.252. En el año 2009 el N° de subsidios llegó a 156.992, impactando en la AT en la misma magnitud.

De hecho el informe del 4º Trimestre 2009 señala como uno de los logros, la realización del primer ejercicio práctico de levantamiento de procesos asociados al Plan de Habilitación Social y el seguimiento a las EGIS/PSAT en los 15 SERVIU y SEREMI, lo que entregó valiosa información al DGC sobre las competencias a desarrollar e incorporar en el Plan de Capacitación 2010. Como resultado se detectó la necesidad de incorporar planes de capacitación permanentes en regiones para todos los actores involucrados en

la operación del Programa, especialmente para las EGIS/PSAT y, la necesidad de aumentar la difusión del Programa en zonas apartadas.

La relación con las EGIS está regulada por Convenios ad-hoc con cada SEREMI. Aún cuando, en estos convenios se establece las responsabilidades de las partes en el proceso; el articulado contractual establece los requerimientos de información y frecuencia con que deben enviar las EGIS para chequear la solvencia económica, estado de situación de los socios y el cuadro ejecutivo y asimismo, se fija las responsabilidades de la EGIS con respecto a los beneficiarios de la AT, se requiere intensificar la fiscalización y control de las EGIS para garantizar que se cumpla con los estándares de calidad establecidos, que se realicen todas las actividades estipuladas y se resguarde los intereses de las familias beneficiarias. Actualmente se reacciona de manera ex-post, en base al registro de reclamos, lo que resulta insuficiente, se requiere un sistema de monitoreo permanente.

Hasta la fecha, tanto el MINVU, las SEREMI y la Contraloría General de la República, han desarrollado auditorías selectivas a las EGIS y los proyectos que éstas realizan. Éstas no son de carácter exhaustivo ya que sólo han abordado proyectos u operaciones puntuales y no el universo total. Dada la magnitud de los recursos programáticos, el gran número de requerimientos que deben cumplir las EGIS/PSAT, el impacto que puede provocar el mal desempeño de estos y la complejidad del proceso debe implementarse un sistema de auditoría externa sistemática para hacer un control efectivo de cumplimiento de procesos de las EGIS/PSAT para cada año calendario por tipo de subsidio de AT.

Los mecanismos de coordinación son fluidos en el nivel central en la coordinación con la DITEC y con las otras Divisiones del MINVU. Tanto de las reuniones con la Unidad Responsable como de la documentación recibida no hay antecedentes de conflictos de competencias, sino más bien un trabajo de colaboración para el logro de los objetivos.

A nivel regional se ha avanzado en las coordinaciones con las SEREMI para la supervisión y control de las EGIS/PSAT y también con los SERVIU en las coordinaciones con SEREMI y EGIS/PSAT. El informe de gestión del cuarto trimestre de 2009 destaca en sus conclusiones que uno de los objetivos del Plan 2009 fue la mejora de las coordinaciones entre SERVIU y SEREMI en las inversiones. El mejor desempeño de cada uno en su ámbito y las coordinaciones logradas han abierto un espacio de trabajo integral en la región.

El avance en la coordinación de las SEREMI en la supervisión de las EGIS/PSAT se ha hecho evidente por la implementación de un sistema preliminar de captura de reclamos el cual permite identificar problemas e iniciar procesos sobre las EGIS/PSAT. El proceso aun no cuenta con un registro universal pero debería implementarse para tener un mecanismo formal y estructurado sobre el desempeño de las EGIS/PSAT. Los avances de coordinación entre los SERVIUs, SEREMIs y EGIS/PSAT se ha hecho evidente por el reforzamiento de las actividades de supervisión de ambas instituciones públicas en sus respectivos roles sobre las inversiones, el SERVIU en su rol de supervisión técnica y la SEREMI en su rol de control de la correcta ejecución de las etapas de la AT, en particular sobre la "Habilitación Social del Proyecto".

El informe de gestión del cuarto trimestre de 2009 destaca en sus conclusiones que uno de los objetivos del Plan 2009 fue la mejora de las coordinaciones entre SERVIU y

SEREMI en las inversiones. El mejor desempeño de cada uno en su ámbito y las coordinaciones logradas han abierto un espacio de trabajo integral en la región.

La frecuencia de las instancias de coordinación está dada por las dinámicas de ejecución del Programa. El nivel central tiene su equipo de profesionales dividido por regiones y estos se coordinan con las SEREMI y SERVIU de acuerdo a las actividades programadas anualmente.

Los informes de Gestión de DGC muestran que los cuellos de botella se producen normalmente por la sobrecarga de trabajo que experimentan los SERVIU durante los procesos de revisión de proyectos de AT, situación que hace lenta la gestión de las actividades rutinarias.

Los Decretos Supremos para el FSV, SHR y PPPF y la Resolución N° 533 establecen responsabilidades para el SERVIU y SEREMI de cada región durante los procesos de convocatorias al subsidio y consecuentemente las solicitudes de AT. Estos documentos reguladores ordenan la coordinación de los procesos institucionales.

Gran parte del proceso operativo del Programa de AT recae sobre las EGIS/PSAT y los SERVIU, cuestión que refuerza la necesidad de seguimiento y control en el caso de las entidades privadas. En particular a estos últimos les corresponde la función de contraparte fiscalizadora de las EGIS/PSAT y la provisión o subcontratación de la ITO. Esto, más las tareas de los otros programas que administra el SERVIU presiona importantemente la agenda anual. Esta situación de aumento de actividades sobre el mismo número de personas produce atrasos en la revisión de los proyectos, en la elaboración y revisión de observaciones y finalmente en las aprobaciones. De nada sirve potenciar un crecimiento en la entrega de subsidios habitacionales si se origina un cuello de botella en la AT que es el aporte sustancial para materializar la solución habitacional.

En función de la estimación del déficit regional de viviendas o la carga actual de administración de subsidios habitacionales otorgados se puede dimensionar una dotación mínima para administrar en la región el programa completo de AT, reportando al Director del SERVIU vía el Departamento que corresponda pero con estrecha coordinación técnica con DGC. Lo anterior permitiría mejorar los sistemas de información del programa en forma significativa y una fiscalización más rigurosa de las EGIS.

En general no hay conflicto de intereses entre los agentes de los procesos, EGIS/PSAT, SERVIU, SEREMI porque cada uno efectúa sus labores en forma independientes y actúan en el caso del SERVIU y la SEREMI en una función fiscalizadora de la EGIS/PSAT.

(c) Gestión y Coordinación con programas relacionados

No existen programas que generen duplicidad de subsidios de la misma naturaleza sobre la población objetivo porque no existe otra iniciativa sectorial que esté actuando sobre los mismos beneficiarios con productos iguales. Los programas habitacionales corresponden a la etapa previa a la implementación del PATS y dimensionan la carga de actividad del Programa.

La coordinación tanto de la administración de los subsidios para la vivienda como para los servicios de asistencia técnica están bajo la misma entidad regional (SERVIU), lo cual es

ventajoso en los aspectos de operación de los mecanismos de asignación y pago de recursos (subsidio habitacional y de AT). En la perspectiva de gestión estratégica y de calidad la coordinación recae en el MINVU vía DGC y las SEREMIS para efectos de control de gestión sobre las EGIS/PSAT. Esta coordinación estratégica debería estar fuertemente vinculada con los gestores operativos sobre la base de sistemas de información en línea que otorgarán feedback y datos para la gestión oportuna. Si bien existen sistemas de registro de información lo que es necesario para una mejor gestión en el nivel regional y central al contar con información en línea.

(d) Mecanismos de participación ciudadana

El programa cuenta con un mecanismo novedoso de participación ciudadana dado que ésta se implementa desde la etapa más embrionaria del proyecto, se discute los lineamientos preliminares previos a la solución arquitectónica y urbana. Así, se recoge elementos para diseñar la solución habitacional y el barrio con sus habitantes. Este esquema de participación, que se incorpora desde la génesis de cada proyecto, fortalece el que se involucren las familias en las distintas etapas del proyecto habitacional. De esta forma se evita la decisión centralizada y unilateral del ente que financia sobre la definición del tipo de intervención a ejecutar, a espaldas de los usuarios de los proyectos.

El Plan de Habilitación Social, como parte del Plan de Aseguramiento de la Calidad, busca producir la habilitación social de las familias (beneficiarios habitacionales) como sujetos de derechos y deberes, con conocimiento del programa habitacional al que están postulando y con las herramientas para actuar autónoma y responsablemente; como individuos que se involucren en el proyecto y puedan generar demandas, que puedan cumplir con los requerimientos de ahorro, identificar necesidades habitacionales y sociales; que entiendan que la vivienda es un patrimonio familiar, lo que les permita ejercer acciones de protección del patrimonio familiar, teniendo conocimiento sobre como ampliar y mejorar su vivienda, participando del comité de su proyecto, ejerciendo sus derechos como propietarios, lo que finalmente les facilite insertarse con éxito en su barrio y comunidad, conociendo y usando las redes sociales, asistencial y de protección social. Este proceso permite a los beneficiarios apropiarse del proyecto habitacional que responde a sus necesidades y deseos. Los informes de gestión del Programa muestran que este proceso ha sido lento y dificultoso pero ya está instalado.

Como todo proceso participativo, éste requiere esfuerzos de coordinación para consensuar acuerdos colectivos para avanzar en su implementación. Lo anterior ha alargado el plazo de gestación del proyecto habitacional pero aumenta las posibilidades de que éstos se ejecuten de acuerdo a los intereses de las familias beneficiarias.

A nivel del MINVU en el DGC se ha creado un equipo de trabajo para apoyar la "Organización de la Demanda y Planes de Intervención Social" con el objeto de supervisar, controlar y dar apoyo a los equipos de la SEREMI y SERVIU en las actividades de elaboración y ejecución de "Planes de Habilitación Social". Los informes trimestrales de gestión muestran los avances logrados en esta actividad. Resulta necesario modificar el foco de la fiscalización, pasando del control en el sólo cumplimiento de las actividades comprometidas a un monitoreo de la calidad de éstas y de los productos generados.

2.2 Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes

Tanto el FSV como el SHR están orientados a dar soluciones habitacionales a familias del primer y segundo quintil de ingreso. En el caso del PPPF el programa también se focaliza en intervenciones en viviendas sociales ó aquellas cuya tasación no sea superior a las 650 UF. La verificación de la focalización se hace efectiva en el proceso de revisión de las solicitudes, las que deben cumplir con los criterios de elegibilidad expresados en el articulado de FSV, SHR y PPPF sobre requisitos de la postulación, ficha FPS en el artículo 4º DS N° 174 del FSV, artículo 4º DS N° 145 del SHR y artículo 16 DS N° 255 del PPPF. De esta forma para los tres programas, las condiciones de elegibilidad para optar a recursos aseguran focalización en familias pertenecientes al I y II quintiles de ingreso.

Si bien el PATS no selecciona directamente a sus beneficiarios, siendo sus beneficiarios determinados por los mecanismos de selección de los programas habitacionales, éstos se consideran adecuados porque ordenan las solicitudes de financiamiento en base a criterios de vulnerabilidad del grupo, monto de aportes adicionales, plan de habilitación social y calidad del proyecto lo que permite resolver combinando criterios de equidad social con criterios de viabilidad y calidad. Para la priorización de los proyectos que solicitan recursos del FSV, SHR y PPPF los cuerpos legales contienen un articulado que permite priorizar al interior de los proyectos que han cumplido los criterios de elegibilidad de cada fondo.

La selección de los beneficiarios de la asistencia técnica proviene de los beneficiarios de los programas habitacionales (FSV, SHR y PPPF) en forma automática. El PATS es la herramienta necesaria que permite la materialización de las soluciones habitacionales de acuerdo a la normativa y estándares de calidad definidos.

Los mecanismos de selección de los beneficiarios están establecidos en el artículo N° 4 del DS N° 174 para el FSV, el artículo 4º del DS N° 145 para el SHR y el artículo 16 del DS N° 255 para el PPPF. En estos se indica los requisitos de postulación a los recursos. Para los tres programas las condiciones de elegibilidad exigen pertenecer a las familias del primer y segundo quintil ó contar con FPS.

Sobre la focalización, los mismos instrumentos jurídicos que regulan tanto el FSV, SHR como el PPPF indican como requisito presentar en la postulación la Ficha de Protección Social, considerándose en específico el puntaje de carencia habitacional de este instrumento. Estos criterios están definidos en el artículo 4º DS N° 174 FSV y artículo 4º DS N° 145 del SHR y la ficha de protección social para el PPPF según indica el artículo 16 DS N° 255.

No hay enfoque de género en los programas en evaluación. No existe ningún beneficio adicional en las postulaciones al Programa de según criterios de género.

2.3 Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

La asignación de recursos anual a los programas es función de los compromisos de arrastre y de las demandas programadas ó estimadas de las nuevas convocatorias de cada programa. Desde esta lógica operativa, los criterios de asignación de recursos

responden a la operatoria normal de programas de inversiones de ejecución plurianual y por otro lado a las decisiones de inicio de entrega de subsidios habitacionales.

Los mecanismos de transferencia de recursos están bien reglamentados, desde el nivel central se realizan las transferencias de capital en base a una programación trimestral que se va ajustando conforme a la evolución de la ejecución presupuestaria de cada institución regional.

Las modalidades de pago de las EGIS/PSAT están incorporadas en los cuerpos legales que rigen los programas y están diseñadas para pagar por cumplimiento de etapas ó procesos. Esta modalidad de pago es adecuada porque dosifica los pagos por hitos de cumplimiento. No se transfiere toda la responsabilidad del financiamiento a la EGIS/PSAT (modalidad llave en mano) del proyecto sino que se paga por proceso de acuerdo a las condiciones de aprobación de etapas. Esta modalidad es de menor costo para el sistema (modalidad suma alzada de precio conocido cancelado por etapas).

Los criterios de asignación de recursos para las EGIS/PSAT tienen la rigidez propia del instrumento legal que le dio origen. El diseño es adecuado pero puede ser perfectible en la medida que se ajustan los sistemas de pagos hacia un pago gradual de productos intermedios. En efecto, en la medida que los hitos de pago se ordenan por más etapas disminuye el riesgo financiero de las EGIS/PAST y hace más viable el mercado de estos prestadores de asistencia técnica.

No existe en los contratos de las EGIS/PSAT indicadores de desempeño para monitorear el logro del Programa. Los contratos sólo establecen cláusulas con descripción de las causales usuales para poner término al contrato.

En la práctica los criterios de asignación/distribución entre regiones, componentes y al interior de éstos, responden a la reglamentación de operación de los programas de subsidio habitacional. La asistencia técnica se subordina a estos programas; el PATS no tiene atribuciones decisorias en lo que se refiere a asignación ó distribución de recursos. Por lo tanto, las solicitudes de recursos de asistencia técnica escapan a la voluntad de la administración de la AT. Esta lógica es natural al diseño del programa y está en el orden lógico del sistema de entrega de subsidios de vivienda

Los mecanismos de transferencia de recursos del PATS desde el SERVIU a las EGIS/PSAT operan sobre la lógica de pagos contra resultados. De acuerdo a las etapas que contemple el tipo de AT según fuente ó partida presupuestaria (FSV, SHR y PPPF) y el cumplimiento de cada una de estas, es como se va realizando las transferencias. Esta modalidad de transferencia es adecuada porque transfiere el riesgo a la EGIS/PSAT.

En el Convenio Marco firmado entre cada SEREMI y EGIS/PSAT se establece una remisión sobre el sistema de pagos a la Resolución N° 533 del MINVU. Frente a incumplimientos del Convenio la EGIS/PSAT queda expuesta a sanciones que van desde suspensiones hasta término del contrato, perdiendo así la habilitación para participar en los Programas del MINVU.

El cumplimiento de resultados se expresa por los productos exigidos como realizados ó conseguidos. La modalidad asegura el pago contra una etapa cerrada. La validación del nivel de calidad de los productos queda radicada en el SERVIU.

Los antecedentes revisados no permiten emitir un juicio sobre la oportunidad real de las transferencias de recursos porque no se dispone de información de traspasos (programación, solicitudes de transferencias y traspaso efectivos).

Tanto las transferencias como las modalidades de pago están reguladas en los cuerpos legales que permiten la operación del FSV, SHR y PPPF. La ITO es realizada por el SERVIU ó por profesionales contratados para estos efectos, quienes reciben los recursos por actividades realizadas. La resolución 533, establece los tipos de servicios de asistencia técnica, los precios, los ajustes de precios por volumen y las condiciones de pago. Siendo un sistema de precios fijados por la autoridad contratante de los servicios y existiendo un mercado de EGIS/PSAT que participa en la provisión de estos servicios se concluye que éstos son adecuados porque cubren los costos directos, gastos generales y utilidades de cada actividad de AT.

Un estudio de costo de los servicios de AT realizado en 2008, identificó la necesidad de hacer ajustes con el propósito de equilibrar incentivos. Estos ajustes significaban incrementos y rebajas en los tramos del precio de AT para el FSV, SHR y PPPF para dejar un excedente relativo del orden del 10% sobre los costos totales de la prestación. Otras modalidades de pago por compra de servicios de asistencia técnica se focalizan en determinar en forma exacta el valor Hora Consultor ajustada por un factor regional asociado a ruralidad y separando los costos de transporte y alojamiento para un pago tipo reembolso con precios máximos de transporte y viático. De esta forma, se logra producir una competencia efectiva entre prestadores de servicios en un proceso competitivo.

Un estudio de costos de servicios de AT para localidades rurales ó zonas aisladas debería realizarse con el fin de asegurar la presencia de EGIS/PSAT en estas zonas.

2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la Unidad Responsable

Existe un conjunto de instrumentos de evaluación y seguimiento como las planillas de seguimiento financieros del PATS, el Manual de Inspección Técnico de Obras, planillas de seguimientos de obras, Sistema Nacional de Asistencia Técnica y Social y los informes de supervisión de las SEREMI a las EGIS. Cada uno de estos en su ámbito proporciona información para la gestión del Programa (según se indicó en el punto 1.10 del capítulo Antecedentes). A nivel del SERVIU los mecanismos de seguimiento de los SAT se concentran en el ámbito administrativo-financiero y el seguimiento técnico de las obras. En efecto, todas las actividades de pago por cumplimiento de procesos y etapas del PSAT recaen en cada SERVIU, quien paga contra cumplimiento de etapas ó productos. En la dimensión técnica, le corresponde en el FSV y SHR el seguimiento de cumplimiento de las normas técnicas de construcción, actividades que al ser cumplidas dan origen a la aprobación de los pagos respectivos.

La sistematización de información para realizar seguimiento y evaluación del Programa debe mejorarse. El sistema de información debe estar integrado en una sola aplicación con módulos de beneficiarios, EGIS/PSAT, módulo de información técnica, módulo de información financiera, módulo de monitoreo de obras, etc. Esta información integrada en un solo sistema permite construir salidas de datos para la gestión del PATS.

Se considera necesaria una aplicación que integre los sistemas de información existente, los estructure en una sola gran base de información para gestión financiera, ITO con los resguardos y confiabilidad que necesita un programa que realizó transferencias del orden de los \$40.000.000.000 para el año 2009. Los informes trimestrales de la DITEC para el año 2009 hacen énfasis en la necesidad de avanzar en materias de registros, control y validación de información porque los sistemas de información asociados a los programas son muy precarios y no hay confiabilidad en los datos de poblamiento de las bases realizadas a nivel regional (Informe Tercer Trimestre PAC 2009). Una solución informática que integre la información de los distintos instrumentos en un solo sistema y que permita hacer gestión a todos los agentes del programa, DITEC, SEREMI, SERVIU y EGIS/PSAT sería un gran avance para la gestión del Programa.

Los datos que indican los sistemas de información permiten elaborar información para la gestión del Programa, porque recogen los datos de etapas, procesos y cronograma para hacer seguimiento. (Este Panel solo recibió archivos sin datos, sólo con información de los campos). Para producir información confiable se necesita algo mayor a los sistemas que posee el Programa. Para que esta información fuera oportuna, integradora y en línea tanto en el nivel central como en los niveles regionales sería necesario diseñar un software ad-hoc (existen experiencias de desarrollo de software en el sector público para mecanismos de subsidio a la demanda) que permitiera tener las aplicaciones para la oportuna gestión. Estos sistemas deben seguir el proceso desde las convocatorias de los Subsidios, solicitantes de asistencia técnica, procesos de los Programas (Organización de la demanda, elaboración de proyectos técnicos, Plan de Habilitación Social Post Selección del Proyecto, Gestión Legal y Administrativa) por modalidad y tipo de subsidio. Al ser un sistema organizado valida a los beneficiarios, a la coherencia de la información base, controla los cumplimientos de plazos y valida los datos estableciendo mecanismos de control.

No se tuvo a la mano las definiciones de actualización de los sistemas de información disponible. Los archivos de trabajo recibidos permiten afirmar que existe información global actualizada de seguimiento financiero (compromisos y pagos AT), seguimientos de obras, contratos de AT, desempeños de EGIS/PSAT.

La información que emerge del sistema de seguimiento y evaluación es pertinente. Sobre la calidad de los datos no se puede emitir juicio en este informe porque se desconoce los mecanismos de validación de éstos. Se estima que es de toda relevancia en dotar a los sistemas de información de mecanismos de validación y coherencia para que la información que se extrae de ellos cuente con un nivel de confianza aceptable. Sobre la oportunidad no se puede emitir juicio porque no hay elementos para pronunciarse. Para evaluar la temporalidad de la información se debe disponer de informes periódicos, por períodos parciales y acumulados, sistemas de validación y control de información.

La información generada por la operación de los programas ha permitido proponer ajustes a estos. En particular, las propuestas de cambio a la Resolución 533 se fundamentan en evaluaciones o revisiones de procesos en base a datos e información de los sistemas de seguimiento y control.

Hay datos de la información de seguimiento y control del Programa que alimentan el SIG institucional. En el SIG, existen dos métricas que están relacionadas con la prestación de servicios de Asistencia Técnica y Social, que son:

- N° de proyectos con PLAN DE HABILITACION SOCIAL que avanza normalmente/SNAT Habitacional. (RUM37)
- N° Visitas Quincenales ITO Serviu + Externo/ SNAT Habitacional (RUM 38)

Para la obtención de ambos indicadores, se utiliza principalmente la información del Sistema SNAT, y la planilla de seguimiento de obras.

Adicionalmente, para el ámbito “Gestión de Calidad” del SIG, se utiliza un indicador de calidad de las obras en base a la utilización del Manual de Inspección Técnica de Obras (MITO), la cual se extrae de la información de seguimiento del Manual de Inspección Técnica de Obras.

La información de seguimiento y evaluación del Programa se vincula adecuadamente con el SIG pero no perfila todas las etapas trazadoras del PATS para los tipos de Asistencia Técnica. Debería estudiarse la posibilidad de elaborar un indicador global representativo por cada etapa clave: Organización de la demanda, Elaboración de proyectos técnicos, Plan de Habilitación Social Post Selección del Proyecto, Gestión Legal y Administrativa para la AT al FSV (componente de mayor representatividad) e incorporarlo en el SIG.

El Programa fue evaluado el año 2002 por la DIPRES. En esta evaluación se realizaron recomendaciones para el rediseño del Programa. Algunas de estas han sido consideradas por parte del MINVU: como la incorporación de visitas a terreno para monitoreo con frecuencias establecidas, establecer un procedimiento de calificaciones de los prestadores de asistencia técnicas y reforzamiento del mercado de asistencia técnica mediante capacitación.

La cuenta pública que realizó para el período 2006-2010 da cuenta de los avances cuantitativos y cualitativos del MINVU en la ejecución de FSV, SHR y PPPF entre otros. Asimismo se muestran los avances las contribuciones del PSAT en el logro de las actividades del período. El PAST permitió aumentar la cantidad de las soluciones habitacionales, mejorando la calidad de estas, favoreciendo la integración social, recuperando viviendas y barrios deteriorados y promoviendo ciudades integradas, competitivas y sustentables.

El PATS no cuenta con una línea de base, por lo que no es posible medir las variaciones con respecto a la situación de los beneficiarios antes y con el programa en ejecución hasta el presente año

Los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica, para operar en el programa, deben contar con un convenio marco con el SEREMI de la región donde prestarán servicios. El Convenio fija las responsabilidades y actividades de estos agentes privados en el proceso. En particular el articulado del convenio fija exigencias de entrega de información de solvencia sobre la institución (frecuencia bianual), sobre el control y auditoría de las operaciones (frecuencia bianual), información de avance de proyecto trimestral para los proyectos de construcción de postulación colectiva, envío de información contractual (30 días después de suscribir el contrato). Desde esta perspectiva, hay solicitudes de entrega de información periódica.

Se debe tener en consideración que toda la información de las EGIS/PSAT, como asimismo lo que se refiere a la entrega de la información que periódicamente deben renovar, se encuentra registrada en el denominado Sistema EGIS, asociado al Sistema de

Registros Técnicos, herramienta informática, que cuenta con funcionalidades que permiten detectar en forma automática, cuando una EGIS/PSAT no ha dado cumplimiento a su obligación de renovar los antecedentes que se exige, dejando a las entidades que no cumplen con dicha obligación en estado de “Vencido”, lo que según se ha instruido por el MINVU les impide ingresar proyectos a postulación.

No hay vinculación entre la información de este instrumento con los mecanismos de pago, los que están regulados por la Resolución N° 533.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Eficacia y Calidad del Programa

3.1. Desempeño del Programa en cuanto a la Producción de Componentes

El programa tiene 2 componentes interrelacionados, asistencia técnica y fiscalización de obras, que se aplican a los beneficiarios de los subsidios habitacionales. Dado el diseño del sistema de subsidio habitacional, el nivel de producción de estos componentes depende de los programas habitacionales, y no directamente del PATS. En el Tabla N°15 siguiente se presenta la producción de ambos componentes en el período 2006-09, según las distintas líneas de programas habitacionales.

El tipo de servicio que presta el programa PATS corresponde a contratos de asistencia técnica para proyectos colectivos, en caso de construcciones de vivienda nueva y mejoramiento de vivienda a través del PPPF, e individuales para el caso de los subsidios de adquisición de vivienda usada y subsidio rural. Esta es una distinción relevante ya que para el caso de los proyectos de construcción y mejoramiento, el número de prestaciones va a depender de la cantidad de beneficiarios por proyecto, mientras que para la adquisición de vivienda usada y el subsidio rural, cada prestación se corresponde con un beneficiario.

La producción de los componentes corresponde al número de prestaciones del programa, siendo cada prestación el contrato o convenio que el programa firma con el prestador del servicio⁴¹.

⁴¹ La información de las prestaciones colectivas no es directa, ya que la unidad básica de información que registra y controla el programa, es el número de subsidios, por lo tanto, la estimación del número de prestaciones se realizó dividiendo el total de subsidios por el número promedio de los grupos de familias beneficiarias. Información del Observatorio Urbano.

Tabla N°17
Nivel de producción de los componentes, años 2006-2009
 En nº de servicios según componente y programa habitacional

| Componente y programa habitacional | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total 2006-09 | Variación 2006-09 | Variación 2008-09 |
|--------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|----------------------|----------------------|
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 14.339 | 21.303 | 11.333 | 32.694 | 79.669 | 128% | 188% |
| FSV Construcción | 389 | 417 | 783 | 498 | 2.086 | 28% | -36% |
| FSV Adquisición | 0 | 10.000 | 4.743 | 24.502 | 39.245 | | 417% |
| RURAL | 13.950 | 10.886 | 3.542 | 4.732 | 33.110 | -66% | 34% |
| PPPF | 0 | 0 | 2.265 | 2.963 | 5.228 | | 31% |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras | 14.339 | 11.303 | 6.590 | 8.192 | 40.424 | -43% | 24% |
| FSV Construcción | 389 | 417 | 783 | 498 | 2.086 | 28% | -36% |
| RURAL | 13.950 | 10.886 | 3.542 | 4.732 | 33.110 | -66% | 34% |
| PPPF | 0 | 0 | 2.265 | 2.963 | 5.228 | | 31% |

Fuente: PATS MINVU.

El total de servicios de asistencia técnica en el período 2006-09 fue de 79 mil, mientras que los servicios de fiscalización de obras fueron 40 mil, con un crecimiento de 128% y un decrecimiento de -43% en el período respectivamente. En este último caso, el decrecimiento se explica por la disminución de las colocaciones de subsidios rurales (individuales).

La variación de los servicios prestados en el período es dispar, destacando los siguientes aspectos relevantes:

- Los servicios para proyectos de construcción de vivienda nueva aumentaron 28% entre los años 2006-09, pero en el último año tuvieron una caída de -36%⁴². En promedio se realizaron 522 prestaciones anuales. La caída en el número de proyectos es un tema relevante ya que la producción de vivienda se relaciona con el déficit habitacional, objetivo histórico de la política habitacional del MINVU⁴³.
- Los servicios para adquisición de vivienda, línea de programa que parte en el año 2007 muestra una tendencia creciente, sobre todo en el último año 2009, donde crecieron las prestaciones en 417% en relación al año anterior. En promedio en el período se realizaron 9.811 prestaciones anuales. Este servicio es altamente valorado por las familias postulantes, ya que les permite en mayor medida elegir la localización en la ciudad donde residir, principalmente vinculadas a redes familiares y sociales, además que, con una buena gestión, pueden acortar el período de espera por la vivienda.

⁴² Como se verá, esta línea de subsidio ha estado afectada por un desplazamiento de la demanda a la adquisición de vivienda.

⁴³ Es importante considerar que, dada la crisis económica, en el año 2008 hubo un incremento en los programas de construcción de viviendas, como medida reactivadora. De hecho, la producción del año 2009 es bastante mayor a la del año 2007.

- Los servicios para subsidios rurales tienen una tendencia a la baja en el período, aún cuando en el último año 2009 repuntó un 34%. El promedio de prestaciones fue de 8.278. La tendencia a la baja se corresponde con las tendencias demográficas en las zonas rurales.
- Por último, los servicios del PATS para los subsidios de protección del patrimonio familiar figuran con prestaciones en los dos últimos años, con un 31% de crecimiento. En promedio se prestaron 1.307 servicios en estos dos años.

En relación a la evaluación del desempeño del programa en la producción de sus servicios, se puede indicar que ha evolucionado positivamente en el período, mejorando el desempeño principalmente en servicios para adquisición de vivienda usada y mejoramiento de vivienda. **El desempeño del programa PATS en proyectos de construcción, principal línea de acción de la política habitacional, ha disminuido en el último período, afectando por esto el desempeño general del programa.**

Como ya se comentó, la trayectoria de este desempeño depende de los programas habitacionales, que en el año 2008 se incrementaron como política reactivadora.

Si bien los proyectos de construcción han disminuido en el último período, al mismo tiempo aumentaron drásticamente los proyectos de adquisición, compensando ampliamente la disminución de los primeros. Esta situación sugiere la existencia de un efecto de sustitución entre estas líneas, ocasionado por diferenciales en los costos de oportunidad entre ambas opciones de adquisición de vivienda. Los factores que determinan este diferencial son el tiempo de duración de los procesos y las opciones de elección del producto habitacional (tipo y localización de la vivienda), factores que están generando una mayor preferencia de los beneficiarios por la línea de adquisición.

El programa, si bien no cuenta con diagnósticos de la demanda potencial para sus servicios, ni con una línea base que permita caracterizar esta demanda, sí cuenta con una estimación de la demanda potencial, a través de la información que las EGIS entregan a los distintos SERVIU regionales. Como se comentó anteriormente, esta demanda supera con creces la producción actual de los componentes, que en el caso de los proyectos aspirantes al FSV, superan en un 161% a los atendidos en el último año de análisis, y los proyectos que esperan un subsidio PPPF supera en 148% a los atendidos en el año 2009⁴⁴.

El nivel de desempeño es insuficiente para atender a la demanda, pero esta insuficiencia no es debida a la propia gestión del programa, ya que el nivel de producción depende tanto de la disponibilidad presupuestaria para los programas habitacionales como del desempeño de éstos.

⁴⁴ Según la información entregada por los distintos SERVIU, existe información respecto de proyectos que se encuentran en distintas etapas de formulación, desde ya evaluados a los que se les ha entregado calificación definitiva o condicional, según corresponda, hasta proyectos que están en preparación en el RUKAN y fuera de ese sistema en lo que se ha denominado Pre Banco, todos los cuales no han recibido ningún subsidio por parte del MINVU. Dicha información permite deducir la existencia de una alta demanda por servicios de asistencia técnica.

En la práctica, el programa *atiende* a sus beneficiarios en la fase de organización de la demanda, aún cuando las familias aún no sean beneficiarias de los subsidios habitacionales. El diferente ritmo en la gestión de ambos programas (Asistencia Técnica y Programas Habitacionales), genera una espera adicional a las familias y a las entidades organizadoras por el pago de sus servicios.

Indicadores de desempeño en la producción de componentes

La información disponible no permite identificar la existencia de metas para los niveles de producción de los distintos componentes y en el mejoramiento de la calidad de los servicios, utilizando distintos indicadores de eficacia. La falta de información de base y de los sistemas de seguimiento impide a los niveles de gestión establecer este tipo de instrumentos.

Para la evaluación del desempeño del programa a nivel de componentes, se han propuesto los indicadores que se presentan en la siguiente Tabla.

Tabla N°18
Otros Indicadores de Eficacia
En n° de elementos meta, realizados y % de cumplimiento

| Nivel de Objetivos | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|
| Componente 1 | Eficacia/Proceso Variación de proyectos de AT realizados por el SERVIU | s.i. | 2% | 7% | 32% |
| | Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos que no se encuentran paralizados | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |
| | Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos que inician obra en período establecido | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |
| | Eficacia /Producto Porcentaje de proyectos con CPI (Certificado de proyecto ingresado) no vueltos a ingresar. | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |
| | Calidad/Proceso Porcentaje de EGIS/PSAT con reclamos presentados en función de su desempeño. | s.i. | s.i. | s.i. | 19% |
| | Calidad/Proceso Porcentaje de EGIS/PSAT amonestadas y/o sancionadas | s.i. | s.i. | s.i. | 9% |
| | Calidad/Producto Porcentaje de familias declaradas como "satisfechas" o "muy satisfecha" con la prestación del servicio de EGIS/PSAT | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |
| | Calidad/Producto Porcentaje de requerimientos normativos del PHS, sin no conformidades | s.i. | s.i. | s.i. | 48% |
| | Componente 2 | Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos que cumplen con el número de visitas de ITO's reglamentadas | s.i. | s.i. | s.i. |
| Eficacia/Proceso Porcentaje de proyectos que cumplen con el número de visitas de supervisores reglamentadas | | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |
| Calidad/Producto Porcentaje de requerimientos normativos técnicos, sin no conformidades | | s.i. | s.i. | s.i. | (*) |
| Calidad/Producto Porcentaje de viviendas que cumplen con el Ítemizado técnico de construcción según proyectos verificados en auditoria técnica. | | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. |

Fuente: PATS MINVU.
s.i.: Sin información.
(*)

| | |
|-----------------------|-----|
| FSV REVISIÓN | 17% |
| FSV ITEMIZADO | 68% |
| FSV CUADRO NORMATIVO | 14% |
| PPPF REVISION | 83% |
| PPPF CUADRO NORMATIVO | 17% |

Con la información disponible, se puede comentar en relación a la Asistencia Técnica lo siguiente:

- La variación de los proyectos realizados por el SERVIU está creciendo fuertemente (346% entre los años 2008-09), mostrando una participación institucional cada vez mayor en la producción de los componentes del programa, en contraposición al interés de que este proceso sea realizado por las EGIS. Es particularmente relevante el crecimiento de los proyectos con Asistencia Técnica SERVIU, del programa FSV I modalidad construcción colectiva, que en el año 2009 ascendieron a 150 proyectos (de un total estimado de 498).
- Los indicadores de calidad de proceso muestra un nivel de reclamos contra el desempeño de las EGIS de 19% en el año 2009, mientras que el 9% de estas instituciones fueron sancionadas o amonestadas ese mismo año.
- El indicador de requerimientos normativos del PHS, sin no conformidades, muestra que sólo el 48% de los planes de habilitación social en el año 2009, se encontraron conformes.

En relación a los servicios de fiscalización de obras, sólo se cuenta con información para el año 2009 del porcentaje de requerimientos normativos técnicos sin no conformidades. Los resultados de calidad de la fiscalización de obras muestra para el año 2009 que para los proyectos del FSV, sólo el 17% en la revisión se encontró conforme, 68% del itemizado técnico y el 14% del cuadro normativo. En los proyectos PPPF el 83% se encontró conforme en la revisión, y el 17% en el cuadro normativo. No se cuenta con antecedentes de referencia para evaluar el desempeño del programa en función de este indicador.

En relación a información para la medición y evaluación del desempeño, se comenta:

- N° de grupos de demanda organizados. Esta información no existe, ya que las personas interesadas en acceder a los programas Fondo Solidario de Vivienda y Protección del Patrimonio Familiar, en su gran mayoría se constituyen en grupos al alero de EGIS o PSAT conforme al programa que se trate, y estas instituciones no tienen obligación de informar al programa.
- N° de viviendas entregadas que cumplen con los estándares definidos por la normativa. La recepción definitiva de las viviendas por parte de SERVIU está sujeta al cumplimiento del total de los requisitos legales, sociales, administrativos y técnicos que establece la normativa vigente a la fecha de selección de los proyectos, y por tanto el cumplimiento de los estándares definidos por la normativa es exigencia para la totalidad de las viviendas.
- N° de proyectos rechazados por año. Si bien es posible contar con esta información, ésta no se encuentra procesada.

- N° de proyectos constructivos modificados por año. Esta información no existe. Las modificaciones a un proyecto constructivo están permitidas en la normativa y éstas pueden obedecer a razones de diversa índole.
- N° de EGIS/PSAT capacitadas por año por tipo de EGIS. En la actualidad no se dispone de información procesada en cuanto a capacitaciones a EGIS/PSAT, en el MINVU central.

Como se aprecia, no se cuenta con información suficiente para construir los indicadores y evaluar la eficacia del programa a nivel de componentes. Por otra parte, el sistema de indicadores es insuficiente, ya que está centrado en el proceso más que en los resultados intermedios o finales de la gestión.

3.2. Desempeño del Programa a nivel de Propósito

3.2.1. Análisis de Cumplimiento del Propósito

El Propósito del programa es asegurar la producción oportuna de proyectos habitacionales con los estándares de calidad constructiva y social definidos, para las familias beneficiarias de los programas de subsidio rural, FSV y PPPF. Para la evaluación del desempeño del programa a nivel de propósito, se han propuesto los indicadores que se presentan en la Tabla siguiente:

Tabla N°19
Indicadores de Eficacia a Nivel de Propósito
En n° de elementos meta, realizados y % de cumplimiento

| Nivel de Objetivos | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Período 2007-09 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|-----------------|
| | | | | | Var. |
| PROPÓSITO | | | | | |
| Eficacia/Proceso Porcentaje de subsidios AT pagados dentro del período de vigencia original | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. | - |
| Eficacia/Proceso Tiempo promedio que transcurre entre la entrega del subsidio de AT y el pago del mismo, por programa | s.i. | 374 | 292 | 222 | -41% |
| Eficacia/Producto Porcentaje de Proyectos Construcción FSV Terminados (*) | 75% | 38% | 19% | -- | -75% |
| Eficacia/Proceso Porcentaje de Proyectos Construcción FSV Terminados Antes de 21 Meses | 56% | 32% | 19% | -- | -66% |
| Eficacia / Producto Porcentaje de la demanda habitacional atendida según número de proyectos seleccionados | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. | - |
| Calidad / Producto Tiempo de espera de una familia por solución habitacional | s.i. | s.i. | s.i. | s.i. | - |

Fuente: PATS MINVU.

s.i.: Sin información.

(*) Por proyecto terminado se está entiendo proyectos con subsidios pagados, y no por proyectos que presentan las obras terminadas, lo cual puede haber ocurrido con anterioridad

En la tabla siguiente, es posible apreciar que desde el año 2004 al año 2006 hubo un incremento en la cantidad de proyectos de construcción correspondientes al FSV que terminaron sus obras dentro de los primeros 21 meses desde que el subsidio fue otorgado⁴⁵, no obstante dicha proporción baja a partir del año 2007.

Tabla N° 20

Tiempo promedio y porcentaje de proyectos de Construcción del FSV terminados⁴⁶, según año⁴⁷.

| Año | Número de proyectos | % Proyectos Terminados | % Proyectos No Terminados | Media tiempo ejecución Proyectos Terminados (días) | % Proyectos Terminados Antes 1 Año | % Proyectos Terminados Antes de 21 meses |
|------|---------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------|
| 2004 | 383 | 85.12% | 14.88% | 754.2 | 2.35% | 10.18% |
| 2005 | 422 | 73.46% | 26.54% | 655.8 | 11.61% | 36.49% |
| 2006 | 356 | 75.28% | 24.72% | 509.8 | 24.72% | 55.90% |
| 2007 | 492 | 37.80% | 62.20% | 660.3 | 12.60% | 32.11% |
| 2008 | 376 | 18.88% | 81.12% | 343.7 | 12.50% | 18.88% |

Fuente: MINVU - PATS

Lo anterior tiene explicación en el cambio de la política habitacional (2007), en donde por una parte se incorporaron nuevos programas habitacionales a los cuales PAT le entrega sus servicios (PPPF), además de producirse un incremento en la cantidad de proyectos ingresados al Banco de Proyectos (lo cual se reflejó en un aumento de los proyectos con subsidio otorgado), manteniendo relativamente constante la capacidad de los SERVIUS. Esta situación ocasionó que una proporción importante de proyectos con subsidios aprobados debieron ser ajustados, principalmente a través de asignación directa de recursos, produciendo demora en su ejecución. No obstante, si el análisis se realiza en términos absolutos, el número de proyectos que se adjudicaron subsidios el año 2006 y que terminaron antes de 21 meses corresponden a 199 proyectos, mientras que para el año 2007 dicha cifra es de 158 proyectos.

El programa PATS no cuenta con información suficiente para evaluar el desempeño a nivel de propósito, en algunas de sus dimensiones, ya que:

- El modelo de atención de los usuarios del programa no contempla un sistema de seguimiento desde el momento que se empiezan a relacionar con las ventanillas del sistema, y por lo tanto no se conocen los tiempos totales de espera de las familias para la compra, construcción o mejora de su vivienda.
- En relación al número de subsidios pagados dentro del plazo de vigencia, el indicador tiene por intención contabilizar, dentro de los subsidios pagados dentro del plazo de vigencia, sólo a aquellos que no han solicitado prórroga. Se puede indicar que todos los subsidios son pagados dentro del plazo de vigencia de éstos, por cuanto un requisito para pagar los subsidios es que

⁴⁵ Este plazo corresponde al período de vigencia de los subsidios.

⁴⁶ Por proyecto terminado se está entiendo proyectos con subsidios pagados, y no por proyectos que presentan las obras terminadas, lo cual puede haber ocurrido con anterioridad.

⁴⁷ Cabe señalar que, para el caso de los proyectos cuyos subsidios fueron otorgados el año 2008, no todos ellos presentan más de dos años desde la adjudicación de subsidios, por lo que en esos términos la comparación relativa a dicho período puede no ser precisa.

estén vigentes. No se tiene conocimiento de las prórrogas efectuadas en las vigencias de los certificados de subsidios⁴⁸.

- En relación a la demanda habitacional satisfecha, como ya se comentó, no existen antecedentes que permitan controlar la evolución de este indicador a nivel de propósito en el programa.

En relación al aseguramiento de la calidad de los proyectos habitacionales, objetivo indicado en la definición del propósito, el programa PATS define el concepto de calidad como:

- En relación a la organización de la demanda, persigue como producto de calidad, la postulación de un proyecto factible, correctamente focalizado y que cumpla con lo establecido en el itemizado técnico y el cuadro normativo.
- En materia de plan de habilitación social, el producto de calidad se asocia a un plan pertinente (conforme a diagnóstico social), que convoque la participación de la gente y que deje empoderado los derechos y deberes de las familias.
- En materia de inspección técnica de obras, la calidad del producto se asocia a la ejecución adecuada y oportuna del proyecto aprobado por SERVIU.
- En materia de gestión administrativa y legal, el producto de calidad se asocia como proceso a todo el acompañamiento social y técnico a las familias, incluyendo la entrega oportuna y completa de información, la tramitación de los permisos, las aprobaciones y el acompañamiento post venta.

Si bien el programa se ha acercado a definiciones de calidad de sus servicios, no tiene un sistema de medición de cumplimiento, el cual debe contener la identificación de los factores de evaluación para la construcción de indicadores.

En este sentido, si bien la calidad de los servicios se encuentra definida, el programa no cuenta con un sistema de evaluación de ella.

A juicio del Panel, ha sido positivo el nivel de producción de los servicios, que ha aumentado significativamente y se ha diversificado en líneas de programa habitacional, pero la disminución del desempeño de los proyectos de construcción de FSV a partir del año 2007, en tiempos de ejecución y número de proyectos, afecta el desempeño general del programa.

No es posible establecer de manera categórica, con la información disponible, si el nivel de producción y la calidad de los servicios son suficientes para el logro del propósito, aunque se tenga intuiciones de aquello

⁴⁸ En el DS 174 (art. 48) y el DS 145 (art. 19) queda establecida la facultad del SEREMI respectivo, de prorrogar la vigencia de los certificados de subsidio, mediante resoluciones fundadas. A su vez, el Decreto 164/2008 faculta al ministro de vivienda y urbanismo para otorgar prórroga o nuevo plazo de vigencia a los certificados de subsidios, mediante resolución fundada.

3.2.2. Beneficiarios Efectivos del Programa

Una familia por el hecho de haber sido seleccionada como beneficiaria de un subsidio habitacional (FSV, SHR, PPPF), pasa a ser, en forma automática, beneficiaria del programa de asistencia técnica, en todos sus componentes o áreas, técnica, social y legal. Por este motivo, los beneficiarios efectivos del programa PATS se corresponden con los beneficiarios de los subsidios de los programas habitacionales.

Esta es una definición formal y normativa de los beneficiarios del programa PATS, ya que, como se comentó anteriormente, en la práctica el sistema de asistencia técnica implementa a través de las entidades colaboradoras un sistema de organización de la demanda y de preinversión, proceso mediante el cual atiende a las familias para que puedan postular y acceder a los subsidios habitacionales.

Los beneficiarios efectivos del Programa PATS han sido 381.707 en el período comprendido entre los años 2006-2009. Los beneficiarios efectivos se han distribuido de la siguiente forma: 41% de los servicios fueron para atender a beneficiarios con subsidios de proyectos de construcción de vivienda (FSV), el 40% de los servicios se destinaron a beneficiarios con subsidios para mejoramiento de vivienda (PPPF), un 10% para beneficiarios con subsidios para compra de vivienda (FSV) y un 9% para familias beneficiadas con el subsidio rural. La estructura de participación de los beneficiarios efectivos por componentes es la misma para servicios de asistencia técnica, ya que todos los beneficiarios cuentan con este servicio, **en el caso de los servicios de fiscalización se modifica parcialmente ya que los beneficiarios para adquisición de vivienda no cuentan con este servicio.**

Tabla Nº21
Beneficiarios Efectivos del Programa PATS
En nº según componente y programa habitacional

| Componente y programa habitacional | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total 2006-09 | % 2006-09 | Variación 2008-09 |
|--------------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|------------------|--------------|----------------------|
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 44.252 | 51.760 | 128.703 | 156.992 | 381.707 | 100% | 22% |
| FSV Construcción | 30.302 | 30.874 | 53.694 | 40.495 | 155.365 | 41% | -25% |
| FSV Adquisición | | 10.000 | 4.743 | 24.502 | 39.245 | 10% | 417% |
| RURAL | 13.950 | 10.886 | 3.542 | 4.732 | 33.110 | 9% | 34% |
| PPPF | | | 66.724 | 87.263 | 153.987 | 40% | 31% |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras | 44.252 | 41.760 | 123.960 | 132.490 | 342.462 | 100% | 7% |
| FSV Construcción | 30.302 | 30.874 | 53.694 | 40.495 | 155.365 | 45% | -25% |
| RURAL | 13.950 | 10.886 | 3.542 | 4.732 | 33.110 | 10% | 34% |
| PPPF | | | 66.724 | 87.263 | 153.987 | 45% | 31% |

Fuente: PATS MINVU.

La variación de los beneficiarios efectivos ha sido relevante en el período, ya que alcanzó un 255% comparando los años 2006 y 2009. Debido a que la asistencia técnica se origina en distintos años para las distintas líneas de programa, es interesante comparar los 2

últimos años del período de evaluación (2008 y 2009). Se puede apreciar que si bien los beneficiarios efectivos aumentaron un 22%, esto se debió principalmente al aumento de las prestaciones para la adquisición y el mejoramiento de vivienda, ya que los beneficiarios efectivos de asistencia técnica para proyectos de construcción disminuyó un 25%. Los beneficiarios efectivos de asistencia técnica para proyectos de subsidio rural aumentaron 34% en este último año, aún cuando tienen una menor importancia en la evolución global.

En opinión del Panel, la evolución de los beneficiarios efectivos ha dependido de la gestión de los programas habitacionales y no de la asistencia técnica, ya que, como se indicó anteriormente, a través de las EGIS y PSAT el programa sigue atendiendo a la población objetivo.

Los beneficiarios efectivos por región se presentan en el cuadro siguiente. Los beneficiarios efectivos dependen de la capacidad del sistema de generar demanda en las distintas regiones, y de la cantidad de subsidios disponibles en los programas habitacionales. Por lo tanto, se puede establecer que **el programa genera su propia demanda, pero sólo la convierte en beneficiaria efectiva cuando se le asigna el subsidio habitacional.** Este es un vínculo muy estrecho que tiene el programa PATS con los programas habitacionales, ya que entre sus funciones, tiene la de captar demanda para los programas habitacionales, cambiando el foco de la asistencia técnica de la calidad a la cobertura. Este es un aspecto relevante, ya que el programa se hace en gran parte cargo de la política habitacional, y en los últimos años no sólo ha contribuido a solucionar el déficit habitacional de la población de menores ingresos, sino que se ha hecho cargo de este objetivo. En opinión del Panel, esta responsabilidad ha trastocado el propósito del programa, el cual es asistir técnicamente a las familias para que obtengan una solución de calidad.

Tabla N°22
Beneficiarios Efectivos del Programa PATS
En n° según región, por año

| Región | Año 2006 | Año 2007 | Año 2008 | Año 2009 | Período 2006-08 | | |
|---------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|-------------|-------------|
| | | | | | Total | Var. | % |
| DE ARICA PARINACOTA | 0 | 0 | 1.355 | 1.593 | 2.948 | | 1% |
| DE TARAPACA | 1.135 | 3.691 | 2.973 | 2.040 | 9.839 | 80% | 3% |
| DE ANTOFAGASTA | 997 | 1.632 | 7.910 | 6.518 | 17.057 | 554% | 4% |
| DE ATACAMA | 503 | 874 | 1.927 | 1.122 | 4.426 | 123% | 1% |
| DE COQUIMBO | 1.178 | 2.513 | 4.390 | 5.480 | 13.561 | 365% | 4% |
| DE VALPARAISO | 3.899 | 4.762 | 9.915 | 13.479 | 32.055 | 246% | 8% |
| DE O'HIGGINS | 1.052 | 2.512 | 4.658 | 6.185 | 14.407 | 488% | 4% |
| DEL MAULE | 8.373 | 2.074 | 14.600 | 13.207 | 38.254 | 58% | 10% |
| DEL BIO BIO | 6.887 | 6.062 | 14.146 | 18.012 | 45.107 | 162% | 12% |
| DE LA ARAUCANIA | 4.161 | 3.107 | 14.486 | 20.363 | 42.117 | 389% | 11% |
| DE LOS RIOS | 0 | 0 | 4.239 | 4.296 | 8.535 | | 2% |
| DE LOS LAGOS | 3.000 | 2.996 | 7.139 | 9.927 | 23.062 | 231% | 6% |
| DE AYSEN | 335 | 497 | 1.070 | 2.211 | 4.113 | 560% | 1% |
| DE MAGALLANES | 360 | 397 | 612 | 1.578 | 2.947 | 338% | 1% |
| SERVIU METROP. | 12.372 | 20.643 | 39.283 | 50.981 | 123.279 | 312% | 32% |
| Total | 44.252 | 51.760 | 128.703 | 156.992 | 381.707 | 255% | 100% |

Fuente: PATS MINVU.

Aquellas regiones que tienen una menor participación en los beneficiarios efectivos, en relación a la participación de su población a nivel nacional, puede explicarse en parte por diferencias en la gestión del programa en las distintas regiones, ya que depende también de la demanda existente en ellas⁴⁹.

En relación a la edad de los beneficiarios, es posible señalar que se trata de una población relativamente joven, especialmente en lo que se refiere a modalidad de adquisición de vivienda construida, en donde el 70% de la población objetivo tiene bajo los 39 años de edad. En el caso de proyectos de construcción, se mantiene esta tendencia pero con una frecuencia menor, ya que el 60 % de los beneficiarios se encuentra en ese rango etáreo⁵⁰.

Los beneficiarios efectivos del Subsidio Habitacional Rural tiene rangos de edad mayores, ya que el 33% de los jefes de hogar postulantes son menores de 40 años, y el 30% son mayores de 60 años.

El programa no contempla enfoque de género. En términos del sexo del jefe de hogar, se distribuye de acuerdo a las tasas de participación de las jefaturas de familia en los quintiles predominantes. Se puede observar en el FSV que el 79,8% son mujeres, siendo su distribución a nivel regional similar a la nacional.

En relación al Subsidio Rural, el 54% son mujeres, y en el caso del PPPF, desde el año 2007 al 2009, un 65,81% de los beneficiarios son mujeres y sólo un 34,19% es hombre.

Para el caso de FSV el 82,7% de los beneficiarios efectivos han sido del primer quintil de ingreso, y mientras que en el subsidio rural lo mismo ocurre con el 65% de sus beneficiarios. Por su parte en el programa PPPF el dicha cifra corresponde al 46%. No es posible hacer una caracterización más acabada de los beneficiarios (por sexo, tramos de edad, etc.) con la información disponible.

3.2.3. Análisis de Cobertura

Dado el diseño del programa, la población objetivo corresponde a las familias pertenecientes a los quintiles I y II que requieren de servicios de asistencia técnica para la compra o mejoramiento de su vivienda. En su diseño, el programa asume que todas las familias de los quintiles I y II requieren estos servicios de asistencia técnica, ya que establece de manera obligatoria que todos los beneficiarios de subsidio de programas habitacionales sean beneficiarios del PAT. Las familias, por reglamento, pasan a ser en forma automática, beneficiarios efectivos del programa de asistencia técnica una vez se les asignan los subsidios habitacionales.

A juicio del Panel, el programa no cuenta con información que permita determinar la población potencial del programa, situación que dificulta la estimación de la cobertura, tanto para los distintos períodos, como en función de otras categorías relevantes (sexo, edad, etc.).

⁴⁹ Las diferencias en las demandas regionales puede estar explicada por diferencias en el ingreso de las familias y la amplitud del déficit habitacional.

⁵⁰ Se refiere a la edad del jefe de familia postulante al subsidio.

Una forma de aproximarse a la cobertura del programa es sumar a la población actualmente registrada en las EGIS en distinta fase de formulación de sus proyectos (Año 2010), las familias efectivamente atendidas, como población potencial del período⁵¹. De esta forma, la estimación de la cobertura en el período 2006-09 alcanza a un 65% para los postulantes al FSV y un 42% para las familias postulantes al PPPF.

Tabla N°23
Cobertura del Programa PATS MINVU Período 2006-09
En n° y % de beneficiarios

| Componente y programa habitacional | Población Potencial | Población Objetivo | Beneficiarios Efectivos | % |
|------------------------------------|---------------------|--------------------|-------------------------|-----|
| FSV | 300.485 | 300.485 | 194.610 | 65% |
| RURAL | s.i. | s.i. | 33.110 | -- |
| PPPF | 370.399 | 370.399 | 153.987 | 42% |

Fuente: PATS MINVU.

Si el trabajo de organización de la demanda que actualmente realizan las EGIS se considera parte de los servicios prestados por el programa, aún cuando los proyectos no estén calificados o con asignación de subsidios, la cobertura del programa se puede entender que cubre al 100% de la población.

3.2.4. Focalización del Programa⁵²

El programa se focaliza en la población más vulnerable del país (Fondo Solidario de Vivienda, Subsidio Habitacional Rural y Programa de Protección del Patrimonio Familiar), correspondiente correspondiente a los quintiles I y II de ingreso. Aún cuando existe esta definición, en la búsqueda por la integración social, permite que participen familias de hasta el tercer quintil de ingresos.

A partir de la premisa de que no es deseable una focalización del 100%, ya que de esta forma no se incentiva la creación de barrios con mayor heterogeneidad en la composición de las familias y el entorno, además de evitar la creación de barrios segregados, desde el año 2007 se estableció como norma permitir en los proyectos de construcción que un máximo del 30% de los postulantes tuviera una mejor condición social, pudiendo llegar hasta el tercer quintil de vulnerabilidad. El resto de los postulantes -es decir como mínimo un 70%- no puede superar la condición del primer quintil de vulnerabilidad social.

⁵¹ Sistema de Información RUKAN MINVU. No se cuenta con información registrada en las EGIS en cada uno de los años de evaluación.

⁵² Según definiciones de diseño, programa de asistencia técnica se focaliza según lo definido en los definidos en los respectivos Decretos que regulan cada uno de los Programas Habitacionales, a saber: El D.S. N° 174, (V. y U.), de 2005, que norma el Programa Fondo Solidario de Vivienda; el D.S. N° 255, (V. y U.), de 2006, que regula el Programa de Protección al Patrimonio Familiar y el D.S. N° 145, (V. y U.), de 2007, que regula el Subsidio Habitacional Rural.

En el caso del PPPF, en sus inicios no existía una clara focalización como objetivo principal del programa, y podía postular cualquiera, siendo más importante el estado de la vivienda que la condición social de las familias. Luego, en el año 2008 se definió una mayor focalización, y finalmente mediante la promulgación de la resolución N° 7080/ de fines del 2008 se puso tope a la focalización dejando que hasta un 40 % de los postulantes colectivos pudieran ser del 3° quintil de vulnerabilidad.

Para el caso de FSV el 82,7% de los beneficiarios han sido del primer quintil de ingreso, en el subsidio rural el 65%, y en el programa PPPF el 46%.

El programa ha cumplido sus objetivos de focalización en los quintiles de menores ingresos según su diseño.

3.2.5. Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

El Programa PATS realiza distintas mediciones relacionadas con el grado de satisfacción de los beneficiarios.

- N° de EGIS/PSAT que tienen reclamos por año.

De acuerdo a la información que se registra en el Servicio de Reclamos, Sugerencias y Felicitaciones (SERSUF), los reclamos ingresados contra las EGIS/PSAT por año, **fueron 0 en el año 2006, 21 reclamos en el año 2007, 655 reclamos en el año 2008, y 1026 reclamos en el año 2009**. Si bien ha aumentado la tasa de reclamos, alcanza en total al 4% de los beneficiarios en el período 2006-2008 y un 0,7% en el año 2008.

- N° de EGIS/PSAT mal calificadas (auditadas) por año.

Actualmente el 3% de las EGIS se encuentran sancionadas, de acuerdo a los reglamentos del programa. Considerando también a las amonestadas, la mala calificación llega al 9% de las EGIS.

- % de familias declaradas como "satisfechas" o "muy satisfecha" con la prestación del servicio por año⁵³.

⁵³ La Resolución 533, en el artículo 2°, N° 21, establece que la EGIS/PSAT, deberá presentar una vez finalizado el Plan de Habilitación Social y previo a su pago, un informe de evaluación que contenga: evaluación de la implementación del Plan de Habilitación Social (PHS), efectuado por las familias beneficiarias en los programas FSV y SHR. En la misma resolución en su artículo 6°, N° 52 se establece que para pagar el PHS al PSAT debe contar con la aprobación de a lo menos la mayoría absoluta de las familias y/o de su representante legal, según proceda. En términos prácticos a nivel nacional los SERVIU aplicaban esta exigencia de distinta manera, no existiendo una metodología, formato o instrumento único a considerar en esta evaluación, ya que en algunos casos esta tarea se dejaba en manos de las EGIS, y en otros la asumía directamente el SERVIU. Por ello, durante el año 2009 en el marco del Plan de Gestión de Calidad, se solicitó a todos los SERVIU diseñar un instrumento de evaluación final por parte de las familias que permitiera conocer su grado de satisfacción respecto de la ejecución del PHS. El objetivo fue recopilar estos instrumentos para luego con estos insumos elaborar una metodología y encuesta única a nivel nacional. En consecuencia, desde fines del año 2009 a la fecha, se ha estado diseñando un cuestionario para ser aplicada a nivel nacional en todos los proyectos que finalicen su PHS, habiéndose efectuado un pre-test de este instrumento en el mes de febrero del presente año, por lo que actualmente se están realizando algunos ajustes para su versión definitiva. La idea es que en el Plan de Gestión de Calidad del año 2010, se exija a los SERVIU su aplicación en todos los comités que hayan finalizado el respectivo PHS, y poder contar posteriormente con información de nivel nacional.

No es posible obtener esta información.

De acuerdo a los antecedentes indicados, si bien no es posible determinar el grado de satisfacción de los beneficiarios por los servicios prestados por el programa, es positiva la evolución del porcentaje de beneficiarios que presentan reclamos, que ha disminuido en el período.

3.3. Desempeño del Programa a nivel de Fin

Con la información proporcionada hasta la fecha de este informe, es posible establecer que el programa ha contribuido al logro del fin, *mejorar la calidad de vida de las familias pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II de la población que presentan carencias habitacionales*, facilitando el acceso a los subsidios habitacionales a las familias que lo requieren, y asesorándolas para la construcción, compra o mejoramiento de su vivienda. El programa ha producido efectos positivos sobre la población objetivo, que depende en gran medida del programa para cumplir el propósito de acceder a la vivienda.

En relación a los criterios de calidad, no se puede determinar, por la deficiente gestión de la información, si el servicio prestado cumple con el objetivo de la producción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos.

El programa sin duda contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias pertenecientes a los quintiles I y II de la población que presentan carencias habitacionales, ya que facilita el acceso a los programas habitacionales y las asesora en la calidad de la solución habitacional. En la práctica, el programa se hace cargo en gran parte en el cumplimiento de este objetivo, ya que los programas habitacionales son dependientes de éste.

4. RECURSOS FINANCIEROS

4.1. Fuentes y Uso de Recursos Financieros

El programa PATS MINVU no tiene una glosa presupuestaria independiente, estando su presupuesto de operación (de prestación de servicios) integrado al presupuesto de los programas habitacionales del ministerio⁵⁴.

El programa se financia íntegramente con fondos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, **la prestación de los servicios se financia íntegramente con presupuesto de los programas habitacionales y los gastos de administración conforme a la localización**

⁵⁴ Cuando se aprueba una selección de subsidios, en la misma resolución del otorgamiento del subsidio, se incluyen los recursos por asistencia técnica que le corresponden a cada familia, si es postulación individual, y al grupo, si es postulación colectiva. Para comprometer los recursos programáticos totales y, considerando la tasa de uso del Programa, la resolución permite definir presupuestariamente el % de los recursos que se estima pagar en el ejercicio presupuestario a ejecutar. Dependiendo de la oportunidad de la selección y el avance de los proyectos, el efecto presupuestario del pago de la asistencia técnica, puede – y debe - abarcar más de un ejercicio presupuestario, ya que los certificados de subsidios tienen una vigencia original de 21 meses.

de los profesionales que realizan la gestión. Específicamente la gestión a nivel central se localiza en la DITEC y a nivel regional en las SEREMIS y SERVIU regionales.

Particularmente, el programa recibe financiamiento de la Fundación para la Superación de la Pobreza (FUNASUP), institución que apoya a través de una de sus líneas programáticas (Viviendas en Zonas Aisladas) a los municipios de menores recursos, para que presten servicios de asistencia técnica, social y legal a familias del 1º y 2º quintil de ingresos o vulnerables, para fortalecer sus capacidades de acceso a soluciones habitacionales.

En la tabla 24 se presentan los antecedentes presupuestarios del programa. En lo que corresponde a asignaciones específicas para la producción de los componentes, son cifras provenientes de la asignación presupuestaria que hace el ministerio, compromisos consistentes con la asignación de los subsidios habitacionales. En relación a las asignaciones para soporte administrativo, se utiliza el criterio de asignar como presupuesto del programa PATS, el 10% del presupuesto de los SERVIU regionales para soporte administrativo⁵⁵.

Teniendo esto en consideración se comenta la información financiera del programa.

| Fuentes de Financiamiento | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | Variación 2006-2010 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|------|---------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | % |
| 1. Presupuestarias | 12.209.155 | 100% | 13.918.249 | 100% | 22.453.677 | 100% | 30.319.465 | 100% | 43.051.950 | 100% | 252,6% |
| 1.1. Asignación específica al Programa | 9.826.158 | 80% | 11.230.056 | 81% | 19.515.420 | 87% | 26.896.571 | 89% | 39.683.358 | 92% | 303,9% |
| 1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros) | 2.382.997 | 19,5% | 2.688.193 | 19,3% | 2.854.684 | 12,7% | 3.099.585 | 10,2% | 3.368.592 | 7,8% | 41,4% |
| 1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas FUNASUP – MINVU | | 0,0% | | 0,0% | 83.573 | 0,4% | 323.309 | 1,1% | | 0,0% | |
| 2. Extrapresupuestarias | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | |
| 2.1 Otras fuentes: organismos internacionales. | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | |
| Total | 12.209.155 | 100% | 13.918.249 | 100% | 22.453.677 | 100% | 30.319.465 | 100% | 43.051.950 | 100% | 252,6% |

Fuente: MINVU.

Durante el período de evaluación 2006 – 2010 el presupuesto ha crecido un 252%, con un crecimiento ininterrumpido en todos los años de análisis. Para el año 2010 el presupuesto es de MM\$43.051, 42% superior al del año 2009. Los incrementos presupuestarios revelan una importancia creciente del programa para las políticas ministeriales.

El presupuesto promedio del período 2006-2010 fue de 24,3 mil millones de pesos anuales.

En relación a las asignaciones específicas para el período 2006-10, se tiene:

⁵⁵ Se considera como una proporción aproximada máxima del costo de la asistencia técnica en relación al costo del subsidio habitacional.

- El presupuesto para el financiamiento de los componentes aumentó 303%, con un promedio anual de MM\$21.430 pesos. Esta partida representó el 88% del presupuesto total del programa en el período, con una participación creciente, terminando el año 2010 con el 92% del presupuesto.
- El presupuesto para soporte administrativo aumentó 41% en el período 2006-2010, con un promedio anual de MM\$2.878 pesos. La participación de esta partida en el presupuesto del programa representó el 12% del presupuesto total del programa en el período, con una participación decreciente, terminando el año 2010 con el 7% del presupuesto.
- Los fondos aportados al presupuesto del programa por FUNASUP, información disponible para los años 2008-09, muestra una participación creciente, pero sólo representan el 1% del presupuesto total del año 2010, ascendiendo a MM\$323.

Los beneficiarios no aportan directamente al programa ni existe co-financiamientos.

En promedio, el gasto efectivo del programa entre los años 2006 y 2009 fue de 22 mil millones de pesos anuales, siendo el año 2009 el de mayor gasto con 35 mil millones de pesos, incluyendo los gastos de prestación de servicios y los gastos de soporte administrativo⁵⁶.

En el período comprendido entre los años 2006-09, el gasto total del PATS MINVU aumentó en 180%, mostrando un aumento significativo, en concordancia con el aumento en los servicios prestados, como se vio anteriormente. El aumento en el año 2009 fue de 37%.

| Tabla N°25 | | | |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Gasto Efectivo Total del Programa (Miles de \$ 2010) | | | |
| AÑO | Gasto Devengado de la institución responsable del Programa | Otros Gastos (1) | Total Gasto del Programa |
| 2006 | 12.479.772 | | 12.479.772 |
| 2007 | 15.136.682 | | 15.136.682 |
| 2008 | 25.524.853 | | 25.524.853 |
| 2009 | 35.037.494 | | 35.037.494 |
| Variación 2006-2009 | 180,8% | | 180,8% |

[1] Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas o los propios beneficiarios.
Fuente: MINVU.

El desglose del gasto efectivo del presupuesto asignado, por partidas de gasto, se presentan en Tabla N°26 siguiente.

El gasto en Transferencias Corrientes, dirigido al financiamiento de los componentes, aumentó 222% en el período 2006-2009, con un promedio anual de MM\$18.892 pesos. Esta partida representó el 85% del gasto total del programa en el período.

⁵⁶ No se incluye en el análisis del gasto el aporte de la FUNASUP ya que no se cuenta con dicha información. No se modifica el análisis dado la baja participación de este aporte al programa.

El gasto en Personal aumentó 27% en el período 2006-2009, con un promedio anual de MM\$2.734 pesos. Esta partida representó el 12% del gasto total del programa en el período.

El gasto en Bienes y Servicios de Consumo aumentó 45% en el período 2006-2009, con un promedio anual de MM\$417 pesos. Esta partida representó el 1,9% del gasto total del programa en el período analizado.

| | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | Variación 2006- 2009 |
|----------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|----------------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | % |
| 1. Personal | 2.380.388 | 19,1% | 2.672.557 | 17,7% | 2.840.985 | 11,1% | 3.044.316 | 8,7% | 27,9% |
| 2. Bienes y Servicios de Consumo | 344.915 | 2,8% | 401.782 | 2,7% | 423.761 | 1,7% | 500.509 | 1,4% | 45,1% |
| 3. Inversión | | | | | | | | | |
| 4. Transferencias Corrientes | 9.754.469 | 78,2% | 12.062.343 | 79,7% | 22.260.107 | 87,2% | 31.492.669 | 89,9% | 222,9% |
| 5. Otros | | | | | | | | | |
| Total Gasto Devengado | 12.479.772 | 100% | 15.136.682 | 100% | 25.524.853 | 100% | 35.037.494 | 100% | 180,8% |

Fuente: MINVU.

El programa PATS MINVU tiene una importante brecha de financiamiento a la luz de las listas de proyectos que están en espera, como se analizó anteriormente (sección población potencial). Esta brecha de financiamiento es dependiente de la brecha de financiamiento de los programas habitacionales.

El gasto efectivo por componente se presenta en la tabla 27. Los servicios de asistencia técnica han absorbido el 69% del gasto y los servicios de fiscalización de obras el 31%, y en el período 2006-09 han aumentado 315% y 115% respectivamente. Otros aspectos de la evolución del gasto por componente son los siguientes:

- El 43% del gasto total del componente de asistencia técnica se ha destinado a proyectos de construcción, aumentando 218% en el período, pero sin variación el último año de evaluación.
- Los servicios de fiscalización de obras de construcción representaron el 16% del gasto en dicho componente, con un aumento del 2% a lo largo del período evaluado, pero sin variación en el último año.
- Para atender a los beneficiarios del subsidio PPPF, el programa ha destinado el 6% del gasto total del componente de asistencia técnica y el 12% del gasto total asociado al componente de servicios de fiscalización, ambos han aumentado en relación a la cantidad de proyectos, en un 73% en el último año.
- Para el componente de asistencia técnica, la compra de vivienda ha representado el 11% del gasto en el período, con un incremento de 583% el último año. Como consecuencia en el crecimiento del gasto en esta línea de subsidio, en el año 2009 dicha línea representó el 18% del gasto total del componente.

- El subsidio rural ha representado el 9% del gasto total en el componente de asistencia técnica y el 4% en el de servicios de fiscalización. Para ambos componentes, el gasto en subsidio rural aumentó el 77% el último año.

Cabe señalar que el gasto en el componente de asistencia técnica, asociado a la modalidad de adquisición de vivienda, se vio incrementado el año 2009 por el importante aumento de este tipo de operaciones en el FSV. Además, la forma de pago contribuye a generar un mayor nivel de gasto anual en la modalidad de adquisición, por cuanto se paga todo el servicio contra la aprobación de la operación y el pago del subsidio, generando poco arrastre en el presupuesto.

Tabla N°27
Gasto Total por Componente, años 2006-2009
En miles de \$ de 2010

| Componente y programa habitacional | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | Total 2006-09 | Variación 2006-09 | Variación 2008-09 |
|------------------------------------------------------------------|------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------|-------------------|-------------------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % | Monto | % | % | % | % |
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 5.259.595 | 54% | 9.664.630 | 80% | 15.180.455 | 68% | 21.809.662 | 69% | 69% | 315% | 44% |
| FSV Construcción | 3.683.460 | 38% | 5.190.441 | 43% | 11.756.885 | 53% | 11.724.790 | 37% | 43% | 218% | 0% |
| FSV Adquisición | 0 | 0% | 1.637.502 | 14% | 809.245 | 4% | 5.527.971 | 18% | 11% | | 583% |
| RURAL | 1.576.135 | 16% | 2.836.687 | 24% | 961.694 | 4% | 1.698.909 | 5% | 9% | 8% | 77% |
| PPPF | 0 | 0% | 0 | 0% | 1.652.631 | 7% | 2.857.993 | 9% | 6% | | 73% |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras | 4.494.874 | 46% | 2.397.713 | 20% | 7.079.653 | 32% | 9.683.006 | 31% | 31% | 115% | 37% |
| FSV Construcción | 3.444.118 | 35% | 1.550.391 | 13% | 3.511.797 | 16% | 3.502.210 | 11% | 16% | 2% | 0% |
| RURAL | 1.050.757 | 11% | 847.322 | 7% | 287.259 | 1% | 507.466 | 2% | 4% | -52% | 77% |
| PPPF | 0 | 0% | 0 | 0% | 3.280.597 | 15% | 5.673.330 | 18% | 12% | | 73% |
| Total | 9.754.469 | 100% | 12.062.343 | 100% | 22.260.107 | 100% | 31.492.669 | 100% | 100% | 223% | 41% |

Fuente: PATS
MINVU.

El gasto efectivo realizado por el programa ha aumentado significativamente, proporcionalmente con el aumento de los servicios en los distintos componentes.

4.2. Eficiencia del Programa

4.2.1 Análisis de eficiencia actividades y/o componentes

El programa realiza la cancelación de los servicios como gastos vencidos, es decir, los paga una vez realizada la prestación, o sea, son pagos por prestaciones efectivamente realizadas. Debido a que las prestaciones pueden durar hasta 21 meses, período de vigencia de los subsidios de los proyectos de FSV y SHR⁵⁷, las cifras de gastos que se presentan son obligaciones devengadas, y pueden no corresponder a prestaciones efectivamente realizadas en su totalidad. Para lograr una estimación más apropiada del costo de los servicios prestados, se utilizó el gasto comprometido en cada año para los proyectos aprobados⁵⁸.

Los gastos promedio por unidad de producto dependen si son servicios colectivos o individuales. En el primer caso los gastos por unidad de producto dependen del número de familias que participan en promedio en los grupos de vivienda, mientras que en el segundo caso los gastos por unidad de producto son constantes, ya que son por beneficiario.

En la tabla 28 se presenta el gasto promedio por unidad de producto. En relación al componente servicios de Asistencia Técnica, se tiene:

- El gasto en Asistencia Técnica para proyectos de construcción de viviendas del FSV aumentó 262% en el período 2006-2009, con un promedio anual de 23,4 millones de pesos por proyecto. En el último año el costo de AT aumentó 19%.
- El gasto en Asistencia Técnica para adquisición de viviendas se mantuvo constante en el período de evaluación en 315 mil pesos por prestación.
- El gasto en Asistencia Técnica para proyectos de construcción de viviendas del Subsidio Rural se ha mantenido constante en los últimos 3 años, con un costo de 501 mil pesos por prestación.
- El gasto en Asistencia Técnica para proyectos de PPPF se ha mantenido constante desde su aplicación, con un costo de 1,3 millones de pesos por prestación.

En relación al componente servicios de Fiscalización de Obras, se tiene:

- El gasto en Fiscalización de Obras para proyectos de construcción de viviendas del FSV aumentó 16% en el período 2006-2009, con un promedio anual de 5,7 millones de pesos por proyecto. En el último año el costo de AT aumentó 19%.
- El gasto en Fiscalización de Obras para proyectos de construcción de viviendas del Subsidio Rural se ha mantenido constante en los últimos 3 años, con un costo de 150 mil pesos por prestación.

⁵⁷ En relación al PPPF, la vigencia de los subsidios corresponde a 12 meses (extensibles en 180 días corridos).

⁵⁸ El costo de los compromisos por prestaciones se establece en UF, gastos que han sido actualizados con la UF del 31 de marzo del año 2010.

- El gasto en Fiscalización de Obras para proyectos de PPPF se ha mantenido constante desde su aplicación, con un costo de 2,6 millones de pesos por prestación.

La eficiencia del programa ha disminuido en el período dado que han aumentado los costos por unidad de producto.

Tabla N°28
Gasto Promedio por Unidad de Producto PATS MINVU, años 2006 - 2009
 En miles de \$ de 2010

| Componente y programa habitacional | Año | | | | Promedio 2006-09 | Variación 2006-09 | Variación 2008-09 |
|--------------------------------------------------------------|------------|------------|--------------|--------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | | | |
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 352 | 873 | 2.473 | 931 | 652 | 165% | -62% |
| FSV Construcción | 9.092 | 23.959 | 27.710 | 32.891 | 23.413 | 262% | 19% |
| FSV Adquisición | | 315 | 315 | 315 | 203 | | 0% |
| RURAL | 108 | 501 | 501 | 501 | 214 | 362% | 0% |
| PPPF | | | 1.347 | 1.347 | 863 | | 0% |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras | 301 | 408 | 1.983 | 1.650 | 585 | 449% | 43% |
| FSV Construcción | 8.501 | 7.156 | 8.277 | 9.825 | 5.756 | 16% | 19% |
| RURAL | 72 | 150 | 150 | 150 | 81 | 107% | 0% |
| PPPF | | | 2.674 | 2.674 | 1.713 | | 0% |

Fuente: PATS MINVU.

El gasto promedio por beneficiario en servicios de asistencia técnica fue de M\$ 215, aumentando un 70% en el período, disminuyendo 11% en el último año, debido al aumento en el número de familias por grupo de vivienda. La eficiencia tiene incentivos implícitos para el tamaño del grupo postulante.

El gasto promedio por beneficiario en servicios de fiscalización de obras fue en promedio M\$104, con un aumento de 5% en el período 2006-09 y una disminución de 6% el último año.

En función de lo anteriormente señalado, La eficiencia general del programa ha disminuido, ya que ha aumentado el costo de asistencia técnica por beneficiario. No obstante, es importante precisar que el gasto promedio de los componentes depende de la cantidad de beneficiarios de cada uno de los proyectos habitacionales, los cuales presentan montos diferentes de subsidio para la asistencia técnica, según cada línea. Lo anterior, produce que un análisis general de eficiencia no sea lo más adecuado, sino que es más relevante observar la evolución del costo por cada programa habitacional. Dichos montos por asistencia técnica se encuentran debidamente reglamentados, donde su asignación por beneficiario se determina en función tanto del tipo de programa habitacional como de la tipología del proyecto y el número de beneficiarios que lo componen. Estos montos pueden variar entre 1 a 24 UF en relación al componente de Servicios de Asistencia Técnica y entre 2 a 7 UF en cuanto la componente de fiscalización de obras. De la tabla anterior, se puede apreciar que los costos unitarios por cada línea habitacional, se han mantenido prácticamente constantes.

Tabla N°29
Gasto Promedio por Beneficiario PATS MINVU, años 2006 – 2009
 En miles de \$ de 2010

| Componente y programa habitacional | Año | | | | Total 2006-09 | Variación 2006-09 | Variación 2008-09 |
|--------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------------|----------------------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | | | |
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 114 | 359 | 218 | 194 | 215 | 70% | -11% |
| FSV Construcción | 117 | 323 | 404 | 404 | 332 | 247% | 0% |
| FSV Adquisición | | 315 | 315 | 315 | 315 | | 0% |
| RURAL | 108 | 501 | 501 | 501 | 336 | 362% | 0% |
| PPPF | | | 46 | 46 | 46 | | 0% |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras | 97 | 110 | 105 | 102 | 104 | 5% | -6% |
| FSV Construcción | 109 | 97 | 121 | 121 | 114 | 11% | 0% |
| RURAL | 72 | 150 | 150 | 150 | 117 | 107% | 0% |
| PPPF | | | 91 | 91 | 91 | | 0% |

Fuente: PATS MINVU.

4.2.2. Gastos de Administración

De acuerdo a una primera estimación de los gastos para soporte administrativos (que se suponen iguales al presupuesto estimado para esta partida), los gastos de administración se presentan en la tabla 27⁵⁹.

- Los gastos de administración en promedio ascendieron a 3,1 mil millones de pesos anuales en el período 2006-09, con un crecimiento de 30%.
- En promedio, anualmente, han representado el 16% del gasto total del programa en el período, pero su participación en el gasto total ha disminuido -53%, pasando de representar del 21% del gasto al 10% del gasto el último año. El fuerte aumento en el gasto de producción de los componentes ha determinado esta evolución.

⁵⁹ El presupuesto y gasto de administración es una estimación en función del personal contratado a nivel central y de la participación del programa en soporte administrativo a nivel regional. No existe glosa específica para el programa.

Tabla N°30
Gastos de Administración del PATS MINVU 2006-09

En miles de \$ de 2010

| AÑO | Gastos de Administración | Gastos de Producción de los Componentes | Total Gastos del Programa | (Gastos administración / Gasto total del Programa) |
|---------------------|--------------------------|-----------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|
| 2006 | 2.725.303 | 9.754.469 | 12.479.772 | 21,8% |
| 2007 | 3.074.339 | 12.062.343 | 15.136.682 | 20,3% |
| 2008 | 3.264.745 | 22.260.107 | 25.524.853 | 12,8% |
| 2009 | 3.544.825 | 31.492.669 | 35.037.494 | 10,1% |
| Variación 2006-2009 | 30,1% | 222,9% | 180,8% | -53,7% |

Fuente: PATS MINVU.

Como se puede apreciar en la tabla 31, el gasto total de producción de los componentes por beneficiario ascendió en promedio, anualmente, a 49 mil pesos, con un incremento de 222% en el período 2006-09. El gasto de administración por beneficiario tuvo un promedio anual de 8 mil pesos, con un incremento de 30% en el período. El gasto total del programa por beneficiario creció 180% en el período.

Tabla N°31
Gasto Total Componentes por Beneficiario y Total Programa por Beneficiario 2005-08

En miles de \$ de 2010

| AÑO | Gasto Total Componentes por Beneficiario | Gasto Administración por Beneficiario | Gasto Total Programa por Beneficiario |
|---------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 2006 | 25,6 | 7,1 | 32,7 |
| 2007 | 31,6 | 8,1 | 39,7 |
| 2008 | 58,3 | 8,6 | 66,9 |
| 2009 | 82,5 | 9,3 | 91,8 |
| Variación 2006-2009 | 222,9% | 30,1% | 180,8% |

Fuente: PATS MINVU.

La eficiencia medida en la participación de los gastos de administración en el gasto total del programa ha aumentado, y se encuentra, en el último año, en estándares apropiados para un programa público. Sin embargo, la eficiencia medida en costo por beneficiario atendido ha disminuido en la producción de los componentes y en el gasto de administración por beneficiario. Esta pérdida de eficiencia ha sido una tendencia permanente en el período.

4.2.3. Análisis de Otros Indicadores de Eficiencia

Dado que la ejecución de los proyectos es plurianual, la programación financiera del PATS se encuentra afectada por dicha situación, en donde el costo del programa se planifica devengar en más de un ejercicio presupuestario. De esta manera, el presupuesto se encuentra constituido por un componente destinado al pago de obligaciones ya contraídas en períodos anteriores (arrastre), y por otro destinado a la asignación de nuevos subsidios. Es interesante apreciar que en la evolución de la composición del presupuesto del programa destinado a transferencias corrientes (producción de componentes), el componente destinado al pago de compromisos ya adquiridos (arrastre) a disminuido en el período de evaluación, pasando de un 87% en el año 2006 a un 14% para el año 2009, reflejando un adecuado desempeño por parte del Programa.

Tabla N°32
: Presupuesto PAT destinado a transferencias corrientes, según tipo de compromisos
En Miles de \$ 2010

| Año | Arrastre | Nuevos Compromisos | Total | % Arrastre del Total |
|------|-----------|--------------------|------------|----------------------|
| 2006 | 8,552,798 | 1,267,280 | 9,820,077 | 87.10% |
| 2007 | 7,255,398 | 3,971,010 | 11,226,409 | 64.63% |
| 2008 | 3,428,017 | 16,082,007 | 19,510,024 | 17.57% |
| 2009 | 3,845,524 | 23,051,047 | 26,896,571 | 14.30% |

4.3. Economía

4.3.1. Ejecución presupuestaria del Programa

De acuerdo a las cifras proporcionadas por el programa, la ejecución presupuestaria supera el presupuesto asignado, ya que los gastos devengados, a partir del año 2007 han superado sistemáticamente el presupuesto asignado al programa.

La programación financiera del programa está afectada por el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las familias beneficiarias de los subsidios habitacionales, **ya** que la ejecución de los proyectos es plurianual. En la práctica, el costo del programa, se programa "pagar", en dos o tres ejercicios presupuestarios, por consiguiente, en un año presupuestario, se generan pagos por programas de distintos años.

La disminución del período de ejecución de los proyectos está disminuyendo el arrastre en la ejecución, mostrando un importante resultado en la gestión del programa.

Tabla N°33
Presupuesto del Programa y Gasto Devengado del PATS MINVU
 En miles de \$ de 2010

| AÑO | Presupuesto Asignado Presupuesto Inicial del Programa (a) | Gasto Devengado (b) | % (b/a)*100 |
|------|-----------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|
| 2006 | 12.551.461 | 12.479.772 | 99,4% |
| 2007 | 14.304.395 | 15.136.682 | 105,8% |
| 2008 | 22.780.165 | 25.524.853 | 112,0% |
| 2009 | 30.441.396 | 35.037.494 | 115,1% |

Fuente: PATS MINVU.

La relación entre el gasto comprometido por el programa debido a la asignación de los subsidios habitacionales se presenta en la tabla siguiente. En el último año 2009 el gasto devengado ascendió al 71% de gasto comprometido, con un incremento sustantivo en relación a los años anteriores.

Tabla N°34
Gasto Comprometido y Gasto Efectivo del PATS MINVU
 En miles de \$ de 2010

| AÑO | Gasto Comprometido por Asignaciones de Subsidios (a) | Gasto Devengado (b) | % (b/a)*100 |
|------|------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|
| 2006 | 9.356.888 | 9.754.469 | 104,2% |
| 2007 | 23.202.231 | 12.062.343 | 52,0% |
| 2008 | 41.094.167 | 22.260.107 | 54,2% |
| 2009 | 43.966.838 | 31.492.669 | 71,6% |

Fuente: PATS MINVU.

4.3.2. Aportes de Terceros

El programa no considera aportes de terceros.

4.3.3. Recuperación de Gastos

El programa no considera en su diseño recuperación de gastos.

5. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

Las autoridades han manifestado su compromiso con el Programa al tomar medidas institucionales que han involucrado cambios en la estructura organizacional del MINVU para situar la coordinación de éste en el Departamento de Gestión de Calidad. Esta decisión se ha formalizado mediante la Resolución N° 5250 del 30 de Julio de 2008. Asimismo la Orden de Servicio N° 016 del 6 de marzo de 2009 dio origen a los cuatro equipos que componen el DGC. (Organización de la Demanda y Plan de habilitación Social, Evaluación de proyectos y Supervisión de Obras, Gestión y Control, Asesoría Jurídica).

A nivel de los SERVIU no existe un arreglo organizacional estándar en la delegación de coordinación del PATS en cada región. A nivel de la SEREMI existe la responsabilidad de fiscalización de las EGIS, acción que ha aumentado sus actividades según lo muestran los informes trimestrales del Plan de Aseguramiento de la Calidad 2009 de la DITEC.

El informe correspondiente al cuarto trimestre de 2009 sobre el “Plan de Aseguramiento de la Calidad” indica que las auditorías y supervisiones de obras realizadas en muchas regiones muestran no conformidades técnicas, normativas y administrativas. Esto plantea que es necesario reforzar las competencias técnicas de los profesionales que evalúan y supervisan los proyectos. Asimismo es necesario establecer medidas administrativas para identificar específicamente dónde se encuentran las responsabilidades por ineficiencias para resolverlas y no diluir los no cumplimientos de tareas y plazos en las Unidades o en el MINVU.

Adicionalmente es necesario también evaluar la normativa y los procedimientos asociados a los Programas auditados. Por ejemplo, resulta necesario analizar la constitución y funcionamiento de las Comisiones Técnicas Evaluadoras de Proyectos, o el funcionamiento de los bancos de proyectos, etc. Si bien este ámbito es de responsabilidad del administrador de los recursos (SERVIU), las decisiones que tome afectan al PATS. Por esta razón una evaluación integral del proceso (recursos humanos, normas y procedimientos) podrá determinar las necesidades de ajustes al programa para optimizar su funcionamiento.

La disponibilidad de normas y procedimientos revisados y un adecuado proceso de selección de personal adicional para una dotación ad-hoc en el Programa es requisito para una gestión eficiente del programa.⁶⁰

El Programa cuenta con un marco jurídico apropiado, pertinente y perfectible. El proceso de enmiendas a la Resolución N° 533 indica la evolución natural de todos los programas de inversión, incorporación de mejoras al diseño original por los vacíos o necesidades de ajustes a los procesos que deja al descubierto la puesta en operación.

Tanto la Resolución N° 533 como, el DS N° 174, DS N° 255 y DS N° 145 que regulan el FSV, PPPF y el SHR apuntan al foco del Programa, que es dar soluciones habitacionales a las familias de mayor vulnerabilidad.

La modalidad en operación para resolver necesidades habitacionales de la población perteneciente al primer y segundo quintiles de ingreso resulta adecuada porque incorpora

⁶⁰ No se ha recibido información específica sobre valoraciones de actores externos a la institución.

a las familias en las decisiones y el proceso de producción de las soluciones habitacionales como asimismo provee el apoyo técnico y social necesario para ello.

La externalización de la gestión y materialización de las soluciones habitacionales vía EGIS/PSAT ha sido convenientemente supervisada. El Informe de Gestión del Programa para el cuarto trimestre de 2009 informa que a través del sistema de atención de reclamos, se recibió 1.799 reclamos. De éstos, 1.295 corresponden al FSV y de este universo el 56% corresponde a la modalidad AVC. Las temáticas más reclamadas se resumen a continuación:

Tabla Nº 35
Tipos y números de reclamos por desempeño de EGIS

| Tipos de Reclamo | Número de Reclamos |
|-------------------------------------------------|--------------------|
| 1. Cobro Indebido | 350 |
| 2. Demora excesiva trámites previos postulación | 310 |
| 3. Calidad ejecución del proyecto | 200 |
| 4. Calidad de gestión | 193 |
| 5. Calidad de información | 193 |
| 6. Calidad de Atención | 135 |
| 7. Otras | 418 |

Fuente: Informe 4º Trimestre 2009 Plan de Aseguramiento de la Calidad

En los dos primeros tipos de reclamos (Cobro indebido y demora excesiva en trámites previos a la postulación) algunos de los reclamos corresponden a un mal entendido de las familias sobre los gastos por rendir y en el segundo tipo se incluye en la percepción de los tiempos los períodos de revisión de SERVIU, que cuando se presentan muchas iniciativas, presenta retrasos en las respuestas.

En general el gran número de reclamos da origen a pocas sanciones ejecutoriadas; para el informe del cuarto trimestre de 2009 sólo 80 EGIS tuvieron sanciones ejecutoriadas. El alto número de reclamos en relación con un bajo número de sanciones da cuenta de una insatisfacción por parte de los beneficiarios del programa que es necesario atender.

El PSAT tiene una justificación de continuidad como un complemento indispensable para la materialización de los subsidios habitacionales adjudicados a las familias según los estándares de calidad definidos. Los beneficiarios de los tres programas habitacionales (FSV, SHR y PPPF) que atiende el Programa pertenecen a los dos quintiles más pobres de la población y tienen una baja capacidad técnica y de gestión para enfrentar el desafío de materializar el subsidio habitacional. El PSAT permite equilibrar la demanda de un comprador inexperto en el proceso de ejecución de un proyecto habitacional que se enfrenta a un vendedor experto.

El sistema actual no está exento de dificultades en su implementación pero es la modalidad vigente para avanzar hacia la materialización de soluciones habitacionales. Los informes trimestrales del Plan de Aseguramiento de la Calidad 2009 indican que es necesario un monitoreo permanente y aleatorio al desempeño de las EGIS/PSAT en el

proceso completo (desde el PHS hasta la entrega de la solución habitacional). Debe generarse más mecanismos de control sobre las EGIS/PSAT en el ámbito de la organización de la demanda para asegurar que ésta refleje fielmente los intereses y deseos de los beneficiarios. Avances en la elaboración de instrumentos que permitan conocer el nivel de satisfacción de familias serán implementados durante el año 2010. Básicamente se ha solicitado a los SERVIU elaborar un instrumento de evaluación final que permita conocer el grado de satisfacción de las familias beneficiarias del PHS y en particular su percepción respecto a las actividades realizadas por las EGIS. Esta información permitirá retroalimentar la etapa de elaboración del PHS para las próximas actividades de asistencia técnica.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

Análisis y Evaluación de aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

Se justifica la continuidad del PATS ya que éste es un programa de apoyo necesario para la operación de los tres programas habitacionales más importantes del MINVU (FSV, SHR y PPPF) dirigidos a la población más pobre, perteneciente a los quintiles de ingreso I y II. El programa logra la producción de vivienda y el acceso de las familias de menores recursos a una solución habitacional, contribuyendo a la solución del déficit habitacional.

La privatización de los servicios de asistencia técnica, a través de las EGIS y PSAT, hace necesaria la existencia de este programa, como contrapeso desde el sector público, a fin de asegurar la oportuna ejecución de los subsidios así como la calidad de los productos generados, de acuerdo a la normativa y estándares vigentes y a las necesidades e intereses de la población beneficiaria. El programa debe demostrar que sus servicios los entrega de manera oportuna y de son de calidad, y que responden a los intereses de las familias beneficiadas.

La continuidad del PATS es necesaria dado que existen asimetrías de información y posición negociadora en el mercado inmobiliario, donde las familias de los quintiles de menores ingresos no cuentan con la información ni con los conocimientos necesarios para asegurar la calidad de la solución habitacional a la cual acceden a través de los subsidios.

Dada la complejidad de los programas habitacionales, en cuanto a su operación, a la diversidad de aspectos que involucran y variedad de tipos de soluciones que contemplan – compra y urbanización de terrenos, construcción de vivienda nueva, ampliación y mejoramiento de vivienda existente, organización y participación de los beneficiarios, gestión de aspectos administrativos y legales, localización en áreas rurales y urbanas, entre otros – la existencia del PATS resulta fundamental en un rol de fiscalización de la labor de EGIS/PSAT, ITO y Contratistas como ejecutores y en la regulación de las relaciones entre éstas entidades privadas y las familias beneficiarias, que enfrentan limitaciones en su capacidad de negociación y gestión. Para ello se requiere fortalecer la capacidad de supervisión y gestión al interior de las unidades y departamentos que manejan el Programa en los SERVIU y SEREMI, dadas las disparidades regionales existentes.⁶¹

⁶¹ Esto se menciona en detalle en el Informe del Plan de Aseguramiento de la Calidad (2º trimestre, junio 2009) DITEC –MINVU.

Por otra parte, también es necesario fortalecer la capacidad de planificación del territorio desde el MINVU, a fin de regular el mercado de suelos para responder a los objetivos trazados de integración social y urbana.

En relación a la concreción oportuna de los proyectos, el programa contribuyó a este objetivo en el período 2004 al 2006, aunque la disminución sufrida en el año 2007 hace necesario perfeccionar este funcionamiento.

El programa ha aumentado la producción de sus servicios, que son de alta demanda por parte de las familias, con el consiguiente aumento de su ejecución presupuestaria.

Lo anterior fundamenta la necesidad de dar continuidad a las funciones y actividades que desarrolla el Programa, mejorando los aspectos mencionados, para asegurar la materialización con calidad, oportunidad y eficiencia de los subsidios y el rol del MINVU de velar por la calidad de los productos financiados desde el sector público para contribuir a la reducción del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo.

No obstante, El sistema actual no está exento de dificultades en su implementación. Los informes trimestrales del Plan de Aseguramiento de la Calidad 2009 indican que es necesario un monitoreo permanente y aleatorio al desempeño de las EGIS/PSAT en el proceso completo (desde el PHS hasta la entrega de la solución habitacional). Debe generarse más mecanismos de control sobre las EGIS/PSAT en el ámbito de la organización de la demanda, para asegurar que ésta refleje fielmente los intereses y deseos de los beneficiarios y de esta forma minimizar la existencia de malas prácticas.

Además, es necesario avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de control y gestión que PATS posee, de manera que permita monitorear el cumplimiento de los estándares de calidad definidos.

Finalmente, es necesario actualizar el diagnóstico del programa, revisando las diferentes demandas de asistencia técnica que pueden existir al interior de la población potencial, dado la heterogeneidad de ésta, lo que permitirá establecer los mecanismos más adecuados para su interacción en el mercado inmobiliario.

III. CONCLUSIONES

Diagnóstico inicial

El diagnóstico del problema que da origen al Programa no ha sido plenamente identificado; alude sólo a las dificultades y deficiencias que presentaban los subsidios y soluciones habitacionales del MINVU de mediados de los años noventa y no a los programas con que opera el PATS actualmente. En opinión del Panel, el PATS es un servicio que otorga asistencia técnica a las familias de menores recursos que requieren mejorar su situación habitacional. Por tanto, el problema central a abordar es la incapacidad de estas familias de obtener, por sí mismas, una solución habitacional en el mercado que cumpla con los estándares de calidad vigentes, debido a fallas en el mercado inmobiliario (asimetrías de información y capacidad negociadora). Este problema ha sido insuficientemente diagnosticado.

La situación de la población beneficiaria, potencial y objetivo, no ha sido plenamente caracterizada, lo que debilita a Programa en cuanto al conocimiento de la demanda para planificar su gestión, mejorar sus productos y optimizar sus servicios. Resulta fundamental conocer las características de la población potencial y objetivo a fin de determinar, según ello, cuáles son los requerimientos específicos de asistencia técnica de los beneficiarios en cada uno de los programas habitacionales y modalidades de operación. Cabe considerar el hecho que el rango socio- económico de la población que atiende el programa no es homogéneo, por tanto, es esperable que existan diferentes demandas de asistencia técnica –entre el FSV I y II por ejemplo- e incluso que algunos segmentos de la población puedan operar sin las EGIS. Ello reafirma la necesidad de actualizar el diagnóstico.

No existe un registro de postulantes a los subsidios habitacionales, el traspaso de los servicios de asistencia técnica a entidades privadas, EGIS ó PSAT, ha provocado un vacío de información en torno a la población que potencialmente requiere los servicios del PATS.

Aún cuando la reducción del déficit no es responsabilidad directa del PATS, sino de los subsidios habitacionales, este límite resulta difuso porque dentro de las funciones del Programa está la *organización de la demanda*, que es requisito para acceder a dichos subsidios. Así, la población que atiende el PATS es sólo aquella que, además de pertenecer a los dos primeros quintiles de ingreso y buscar acceder a una vivienda a través de los programas habitacionales del MINVU, *se acerca para ello a una EGIS ó PSAT*, lo que *deja fuera a las familias que no se han acercado o no tienen acceso a las EGIS/PSAT*.

Diseño y Matriz Lógica del programa

El diseño del programa es sólo parcialmente apropiado para abordar el problema y necesidades que le dan origen, lo que se expresa en la debilidad de la MML; se requiere actualizar el diagnóstico a los programas habitacionales con que opera el PATS y completar el diagnóstico de la población potencial y objetivo.

Para validar la lógica vertical se requiere además incorporar la dimensión urbano-territorial en los procesos de asistencia técnica para asegurar una calidad integral de los productos.

Los indicadores en la MML se consideran insuficientes, en cantidad y calidad, para medir las cuatro dimensiones y ámbitos de control a nivel de Propósito y Componentes.

Para validar la lógica horizontal se requiere incorporar indicadores adicionales para asegurar una medición adecuada de las cuatro dimensiones y ámbitos de control, incorporar indicadores provenientes del SIG institucional y definir metas.

Reformulaciones al Diseño del programa

La privatización de los servicios de asistencia técnica a través de las EGIS ó PSAT crea un mercado privado estimulado por el Estado que presenta importantes asimetrías, tanto en lo que se refiere a las capacidades limitadas de los sectores de menores recursos de negociar efectivamente con estas entidades como en relación con la existencia de disparidades regionales, en cuanto a la oferta de servicios de asistencia técnica y situación de los SERVIU. Ello constituye una modificación sustancial que afecta al programa en todas sus dimensiones y también el papel del MINVU de velar por la calidad de las soluciones construidas con financiamiento público. La calidad de las obras que se construyen, su correcta fiscalización y el fortalecimiento de los deberes y derechos de las familias beneficiarias son aspectos fundamentales que aún presentan desafíos por resolver.

La obligatoriedad de operar a través de las EGIS ó PSAT, para todos los programas habitacionales en sus distintas modalidades representa una rigidez en el Programa. Además, dicha obligatoriedad no está plenamente justificada dadas las deficiencias del diagnóstico, como antes se mencionó. En opinión del Panel, este es un aspecto a revisar.⁶²

Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del nivel central es adecuada para las funciones de coordinación del Programa, la distribución de profesionales por áreas temáticas es coherente y proporcional a las actividades de mayor volumen. A nivel regional, la estructura organizacional en los SERVIU para operar el PATS no es estándar, hay asimetrías en las dependencias y dedicación del personal. Se requiere fortalecer los equipos de trabajo a nivel de los SERVIU y unificar la estructura de organización con un esquema común. Los mecanismos de coordinación que se han ido implementando han permitido operar ante una demanda creciente de solicitudes de asistencia técnica.

Por otra parte, se requiere flexibilizar la actuación de los SERVIU en cuanto a la posibilidad de que estos servicios operen directamente los proyectos habitacionales cuando se trata de terrenos propios o fiscales, relacionándose directamente con las empresas constructoras.

⁶² Al respecto cabe mencionar otras experiencias de programas habitacionales, como el caso del D.S. 04., que operó sólo con empresas constructoras, sin la mediación de EGIS.

Asignación de responsabilidades y funciones

Las responsabilidades y funciones están definidas para todos los agentes que participan del Programa; la Resolución N° 533 regula explícitamente las responsabilidades de todos los participantes del proceso de asistencia técnica. Aun cuando esto ha permitido la operación del sistema, es necesario revisar el modelo de operación y perfeccionar la participación de las entidades privadas EGIS/PSAT. Dada la magnitud de los recursos programáticos, el gran número de requerimientos que éstas deben cumplir, el impacto que puede provocar un mal desempeño y la complejidad de los procesos, se requiere implementar un sistema de auditoria externa sistemática para hacer un control efectivo de las EGIS/PSAT a objeto de resguardar los intereses de las familias beneficiarias y asegurar la calidad de los procesos y productos obtenidos.

Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del nivel central es adecuada para las funciones de coordinación del Programa; la distribución de profesionales por áreas temáticas es coherente y proporcional a las actividades de mayor volumen. *A nivel regional, la estructura organizacional en los SERVIU para operar el PATS no es estándar, hay asimetrías en las dependencias y dedicación del personal.* Se requiere fortalecer los equipos de trabajo a nivel de los SERVIU y unificar la estructura de organización con un esquema común. Los mecanismos de coordinación que se han ido implementando han permitido operar ante una demanda creciente de solicitudes de asistencia técnica.

Por otra parte, se requiere flexibilizar la actuación de los SERVIU en cuanto a la posibilidad de que estos servicios operen directamente los proyectos habitacionales cuando se trata de terrenos propios o fiscales, relacionándose directamente con las empresas constructoras.

Asignación de responsabilidades y funciones

Las responsabilidades y funciones están definidas para todos los agentes que participan del Programa; la Resolución N° 533 regula explícitamente las responsabilidades de todos los participantes del proceso de asistencia técnica. Aun cuando esto ha permitido la operación del sistema, *es necesario revisar el modelo de operación y perfeccionar la participación de las entidades privadas EGIS/PSAT.* Dada la magnitud de los recursos programáticos, el gran número de requerimientos que éstas deben cumplir, el impacto que puede provocar un mal desempeño y la complejidad de los procesos, se requiere implementar un sistema de auditoria externa sistemática para hacer un control efectivo de las EGIS/PSAT, que considere indicadores para la medición de su desempeño, a objeto de resguardar los intereses de las familias beneficiarias y asegurar la calidad de los procesos y productos obtenidos.

La propuesta de modificación de la Resolución 533 elaborada por DGC, avanza hacia una mayor precisión en la definición de los servicios de AT, identificando los productos de cada etapa, la forma de verificar el cumplimiento del hito y asignando un porcentaje de incidencia para cada sub etapa. Asimismo propone mecanismos de control del pago asociados al cumplimiento efectivo de cada sub etapa, generándose pagos sólo por

labores ejecutadas. Además propone posponer los pagos hasta el inicio de la obra y desde ahí en adelante pago contra hitos puntuales. En el caso del FSV se propone mecanismos de control de pago en caso de proyectos simultáneos presentados por las EGIS/PSAT. Se introduce además ajustes a los montos de los subsidios de AT y la reformulación del sistema de asistencia técnica en la modalidad adquisición de vivienda construida (AVC), haciéndolo coherente a la regulación que se propone en el Programa Habitacional, que excluye la participación de las EGIS. Esta propuesta avanza en la dirección de pagar contra resultados efectivo y con montos adecuados, lo que contribuye a la eficiencia del Programa.

Participación ciudadana

A través del Plan de Habilitación Social y el involucramiento activo de las familias beneficiarias a lo largo de todo el proceso (desde la organización de la demanda hasta la etapa de post venta) el PATS promueve un enfoque innovador de participación ciudadana que contribuye a la calidad de los productos del Programa, tanto en términos constructivos, arquitectónicos y urbanos, como en términos de integración social y fortalecimiento de lazos vecinales. Esta es una fortaleza del Programa que debe mantenerse y desarrollarse con mayor énfasis.

La gestión y operación del PHS en la práctica, ha presentado deficiencias en relación con la pertinencia de las actividades planteadas de acuerdo a las necesidades de las familias postulantes a los programas habitacionales, en relación con la definición de tareas a realizar y su ejecución.. Se requiere profundizar y ampliar el PHS, reorientando su implementación y evaluación, a fin de pasar del control del solo cumplimiento de las actividades comprometidas al control de la calidad de sus productos.

Focalización y selección de beneficiarios

Si bien el PATS no selecciona directamente a sus beneficiarios, los mecanismos de selección de los subsidios habitacionales se consideran adecuados porque ordenan las solicitudes de financiamiento en base a los siguientes criterios: vulnerabilidad del grupo, monto de aportes adicionales, plan de habilitación social y calidad del proyecto lo que permite resolver combinando criterios de equidad social con criterios de viabilidad y calidad

Criterios de asignación de recursos y mecanismos de transferencia

Las modalidades de pago a las EGIS/PSAT están incorporadas en los cuerpos legales que rigen los programas y se consideran adecuadas ya que están diseñadas para pagar por cumplimiento de etapas ó procesos dosificando los pagos por hitos de cumplimiento. No existen indicadores de desempeño en los contratos a las EGIS/PSAT para monitorear sus procesos y productos.

Los mecanismos de incentivos del PAT deben estar orientados a lograr las soluciones habitacionales. En este sentido, el pago a las EGIS/PSAT podría realizarse contra producto logrado, con incorporación de multas por incumplimientos de etapas y cronogramas.

La opción de retrasar el inicio de pagos hasta el inicio de la materialización física de la solución habitacional es una medida adecuada pero genera el riesgo de ser una amenaza para las EGIS/PSAT sobre su permanencia en el sistema si no tienen solvencia financiera. La implementación de esta medida, es materia de modificación de la resolución N° 533 del MINVU y no de modificación del Convenio entre la SEREMI de Vivienda y la EGIS/PSAT.

Seguimiento y evaluación

Los instrumentos con que actualmente cuenta el Programa para un seguimiento y evaluación de los procesos de asistencia técnica y control de la calidad de los productos obtenidos son insuficientes. Además la información no está integrada en un solo sistema sino que lo que debilita estas funciones.

Asignación de recursos y mecanismos de transferencia

La asignación de recursos se realiza por medio de la Ley de Presupuesto que identifica recursos anuales para los subsidios habitacionales y para la AT en el FSV, SHR y PPPF; no existe presupuesto independiente para el subsidio de asistencia técnica. La asignación presupuestaria por programa responde a las estimaciones de AT de proyectos de arrastre como para nuevas adjudicaciones.

Las transferencias de recursos desde el MINVU a los SERVIU se realizan en base a una programación de estimaciones de ejecución trimestral ajustable de acuerdo a los gastos efectivos. Las transferencias del SERVIU a las EGIS/PSAT están bien reglamentadas y se pagan contra cumplimiento de actividades (pagos por productos). Es posible optimizar las modalidades de pago aumentando la frecuencia de estos, por hitos intermedios de los procesos, además de introducir incentivos que favorezcan la concreción oportuna de las soluciones habitacionales.

Eficacia y Calidad del Programa

Si bien PATS no define directamente sus niveles de producción, dado que corresponde a un servicio complementario a los subsidios entregados por los programas habitacionales, el programa ha evolucionado positivamente en la producción de servicios, principalmente en la adquisición de vivienda usada y mejoramiento de vivienda. El desempeño en proyectos de construcción, principal línea de acción de la política habitacional, ha disminuido en el último período, afectando por esto el desempeño general del programa. Se ha presentado un efecto de sustitución entre las líneas de construcción y adquisición de vivienda, ocasionado por diferenciales en los costos de oportunidad entre ambas opciones.

El nivel de desempeño es insuficiente para atender a la demanda, pero esta insuficiencia no es debida a la propia gestión del programa, ya que el nivel de producción depende de la disponibilidad presupuestaria para los programas habitacionales.

La participación del SERVIU en la producción de los componentes del programa ha crecido, en contraposición al interés de que este proceso sea realizado por las EGIS.

Por otra parte, Existe un nivel de reclamos significativos contra el desempeño de las EGIS, alcanzando al 19% de las EGIS con convenio vigente a diciembre del año 2009, mientras que el 9% fueron sancionadas o amonestadas.

El énfasis del propósito del programa está en asegurar la concreción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos. En estos términos, es posible apreciar que desde el año 2004 al año 2006 hubo un incremento en la cantidad de proyectos de construcción correspondientes al FSV que terminaron sus obras dentro de los primeros 21 meses desde que el subsidio fue otorgado, no obstante dicha proporción baja a partir del año 2007.

En opinión del Panel, la responsabilidad por la cobertura ha trastocado el propósito del programa, el cual es asistir técnicamente a las familias para que obtengan una solución de calidad.

En lo relativo a la dimensión de calidad, si bien el programa cuenta con esta definición para cada uno de los servicios que entrega, no cuenta con sistemas de información adecuados, por lo cual no es posible medir resultados sustantivos en esta dimensión.

De esta manera, es posible afirmar que con la información disponible no es posible establecer si la calidad de los servicios y el nivel de producción son suficientes para el logro del propósito, aunque se tenga intuición de aquello.

El programa ha contribuido en mejorar la calidad de vida de las familias pertenecientes a los quintiles de ingreso I y II de la población que presentan carencias habitacionales mediante la producción de vivienda. El programa ha producido efectos positivos sobre la población objetivo, que depende en gran medida del programa para cumplir el propósito de acceder a la vivienda, pero tiene como deuda pendiente demostrar la oportunidad y calidad de sus resultados.

Antecedentes Financieros y Eficiencia

El programa PATS MINVU tiene una importante brecha de financiamiento dada la lista de proyectos que están en espera de subsidio habitacional.

La eficiencia del programa ha disminuido en el período dado que han aumentado los costos por unidad de producto. La eficiencia general ha disminuido, ya que ha aumentado el costo de asistencia técnica por beneficiario. No obstante, es importante precisar que el gasto promedio de los componentes depende de la cantidad de beneficiarios de cada uno de los proyectos habitacionales, los cuales presentan montos diferentes de subsidio para la asistencia técnica, según cada línea. Lo anterior, produce que un análisis general de eficiencia no sea lo más adecuado, sino que es más relevante observar la evolución del costo por cada programa habitacional, el cual se ha mantenido prácticamente constante durante el período.

La eficiencia medida en la participación de los gastos de administración en el gasto total del programa ha aumentado, y se encuentra, en el último año, en estándares apropiados para un programa público.

La ejecución presupuestaria supera el presupuesto asignado a partir del año 2007. La disminución del período de ejecución de los proyectos está disminuyendo el arrastre en la ejecución, mostrando un importante resultado en la gestión del programa.

La relación entre el gasto comprometido por el programa, debido a la asignación de los subsidios habitacionales, y el gasto devengado ascendió a 71% en el año 2009, con un incremento sustantivo en relación a los años anteriores, mostrándose un avance en esta materia.

Dado que la ejecución de los proyectos es plurianual, la programación financiera del PATS se encuentra afectada por dicha situación, en donde el costo del programa se planifica devengar en más de un ejercicio presupuestario. De esta manera, el presupuesto se encuentra constituido por un componente destinado al pago de obligaciones ya contraídas en períodos anteriores (arrastre), y por otro destinado a la asignación de nuevos subsidios. Es interesante apreciar que en la evolución de la composición del presupuesto del programa destinado a transferencias corrientes (producción de componentes), el componente destinado al pago de compromisos ya adquiridos (arrastre) a disminuido en el período de evaluación, pasando de un 87% en el año 2006 a un 14% para el año 2009, reflejando un adecuado desempeño por parte del Programa.

A fin de mejorar la eficiencia del PATS disminuyendo los costos de operación y tiempo de espera, es necesario identificar las condiciones de mercado que posibilitan la prescindencia de las EGIS ó PSAT en aquellos casos donde ello sea pertinente. Ello requiere conocer la existencia de constructoras interesadas, los precios y las soluciones, segmento socio económico de la demanda y posibilidades de acceso a crédito.

Sostenibilidad del programa

El Programa cuenta con un marco jurídico apropiado. El proceso de enmiendas a la Resolución N° 533 indica la evolución natural de todos los programas de inversión, incorporación de mejoras al diseño original por los vacíos o necesidades de ajustes a los procesos que deja al descubierto la puesta en operación.

Es necesario un monitoreo permanente al desempeño de las EGIS/PSAT en el proceso completo (desde el PHS hasta la entrega de la solución habitacional) para asegurar que ésta refleje fielmente los intereses y deseos de los beneficiarios. Avances en la elaboración de instrumentos que permitan conocer el nivel de satisfacción de familias serán implementados durante el año 2010.

Justificación de la continuidad

Se justifica la continuidad del PATS ya que éste es un programa de apoyo necesario para la operación de los tres programas habitacionales más importantes del MINVU dirigidos a la población más pobre del país. El programa logra la producción de vivienda y el acceso

de las familias de menores recursos a una solución habitacional, contribuyendo a la solución del déficit habitacional.

El programa debe demostrar que sus servicios los entrega de manera oportuna y de son de calidad, y que responden a los intereses de las familias beneficiadas.

La continuidad del PATS es necesaria dado que existen asimetrías de información y posición negociadora en el mercado inmobiliario, donde las familias de los quintiles de menores ingresos no cuentan con la información ni con los conocimientos necesarios para asegurar la calidad de la solución habitacional a la cual acceden a través de los subsidios.

El programa ha aumentado la producción de sus servicios, que son de alta demanda por parte de las familias, con el consiguiente aumento de su ejecución presupuestaria.

IV. RECOMENDACIONES

| Recomendaciones | Objetivo | Fundamento |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. Actualizar el Diagnóstico y elaborar una Línea de Base que permita:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caracterizar la población beneficiaria (potencial y objetivo) para c/u de los programas habitacionales que atiende (FSV, SHR, PPPF) - Conocer las preferencias de las familias según sus distintas modalidades de operación (adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas) - Conocer los requerimientos específicos de asistencia técnica de los beneficiarios en cada uno de los programas habitacionales y modalidades de operación. | <p>Caracterizar la demanda efectiva del programa para planificar su gestión y mejorar sus productos y optimizar sus servicios.</p> | <p>El diagnóstico del problema que da origen al PATS no ha sido actualizado a los programas actuales con que opera ni se incorporan datos que den cuenta de su evolución y preferencias.</p> <p>El rango socio- económico de la población que atiende el programa no es homogéneo, por tanto, es esperable que existan diferentes demandas de asistencia e incluso que algunos segmentos de la población puedan operar de manera más directa en el mercado inmobiliario, sin obligación de hacerlo a través de las EGIS.</p> |
| <p>2. Revisar la obligación de operar a través de las EGIS ó PSAT, en todos los programas habitacionales en sus distintas modalidades.</p> | <p>Flexibilizar la operación del PATS, mejorando su eficacia y eficiencia.</p> | <p>La obligación de operar a través de las EGIS/PSAT de toda la población beneficiaria y en todos los programas habitacionales –y sus diferentes líneas o tipologías-, no está plenamente justificada debido a las deficiencias del diagnóstico.</p> |
| <p>3. Implementar un Sistema de Monitoreo y Control y de Auditorías sistemáticas a las EGIS/PSAT que considere indicadores para la medición del desempeño de estas instituciones.</p> | <p>Mejorar la eficacia y eficiencia del PATS y asegurar el rol del MINVU de velar por la calidad de los productos financiados desde el sector público.</p> | <p>Se registra un sinnúmero de reclamos o no conformidades con el desempeño de las EGIS (Informes de Gestión).</p> <p>La calidad de las obras que se construyen, su correcta fiscalización y el fortalecimiento de los deberes y derechos de las familias beneficiarias son aspectos fundamentales que aún presentan desafíos por resolver.</p> |
| <p>4. Identificar los factores de mercado que condicionan la participación de las EGIS ó PSAT en aquellos casos donde esto sea pertinente, considerando el estudio que el MINVU está llevando a cabo en torno al funcionamiento de las EGIS en lo relativo a la atención prestada, la</p> | <p>Mejorar la eficiencia del PATS, disminuyendo sus costos de operación y los tiempos de ejecución de los proyectos habitacionales.</p> | <p>El PATS actúa a través de las EGIS/PSAT en todos los programas habitacionales sin distinción, a pesar que éstos no son homogéneos en cuanto a la situación socio económica de la población a que se dirigen ni en cuanto a los tipos de soluciones y modalidades de operación.</p> |

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>calidad de las soluciones y las prácticas de integración social y territorial.⁶³</p> <p>Lo anterior requiere conocer la existencia de empresas constructoras interesadas, los precios de las soluciones, segmentos socio económicos de la demanda y posibilidades de acceso a crédito.</p> | | |
| <p>5. Implementar un Sistema de Incentivos sobre los precios de la AT asociado al cumplimiento de cronogramas en la materialización de los proyectos y soluciones habitacionales.</p> <p>Lo anterior requiere la revisión de precios, sanciones y verificación del cumplimiento de plazos y sistema de multas.</p> | <p>Mejorar la eficiencia y eficacia del Programa.</p> <p>Disminuir los plazos de materialización de las soluciones habitacionales</p> | <p>No existen incentivos en las EGIS/PSAT para acelerar la ejecución de los proyectos.</p> |
| <p>6. Evaluar los montos de Asistencia Técnica en localidades rurales ó zonas aisladas a fin de asegurar una oferta apropiada de EGIS/PSAT en estas zonas.</p> | <p>Mejorar la gestión y desempeño del programa asegurando existencia de una oferta de EGIS y/ó PSAT en zonas alejadas con déficit habitacional.</p> | <p>La distribución de EGIS/PSAT es desigual en el territorio, lo que afecta a las zonas más aisladas, la existencia de montos diferenciados puede incentivar la oferta.</p> |
| <p>7. Implementar un Sistema Nacional Público de Registro de Postulantes.</p> <p>Este puede implementarse a través de una ventanilla en los SERVIU y definirse como un requisito para la operación de las EGIS/ PSAT.</p> | <p>Contar con información de gestión para realizar un seguimiento eficaz de la población potencial.</p> | <p>Existe un vacío de información acerca de la población que potencialmente requiere servicios del PATS.</p> |
| <p>8. Implementar un Sistema de Información Nacional del PATS con información acerca de postulantes, beneficiarios, proyectos, costos, entidades organizadoras, e indicadores de gestión de resultados.</p> | <p>Disponer de información precisa y oportuna para la toma de decisiones, gestión de recursos, fortalecimiento de procesos y actividades del PATS.</p> | <p>Las bases de datos con información del programa no conversan entre sí y no permiten integración de datos para una gestión adecuada y oportuna.</p> <p>Actualmente no es posible medir ni dar seguimiento a los indicadores de gestión de la MML.</p> |
| <p>9. Recuperar el foco en la calidad de las soluciones habitacionales, a través de definiciones programáticas y metas en las estrategias de gestión del PATS.</p> | <p>Focalizar la gestión del PATS en torno a su propósito central: brindar servicios de asistencia técnica a las familias</p> | <p>En los últimos años, el PATS se ha hecho cargo de captar demanda para los programas habitacionales, cambiando el foco de la AT desde la calidad a</p> |

⁶³ Investigación del Funcionamiento de las EGIS en la Política Habitacional, actualmente en curso. El objetivo general del estudio es proveer al MINVU elementos de juicio objetivo sobre el rol y funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social (EGIS), en relación a la atención prestada, la calidad de las soluciones y las prácticas de integración social y territorial que promueven a través de sus servicios para gestionar el Fondo Solidario de Vivienda en el marco de la Política Habitacional (2006-2010); a cargo de un equipo de SUR Profesionales.

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | beneficiarias de los programas habitacionales para que obtengan soluciones de calidad. | la cobertura, lo que desvirtúa el sentido del Programa. |
| 10. Formalizar en Indicadores las definiciones de calidad del Programa en todas sus dimensiones (técnica, social, legal-administrativa y urbano-territorial). | Mejorar la eficacia y calidad del programa contando con indicadores para medir su desempeño. | El PATS no cuenta con un sistema de medición del cumplimiento de la calidad de sus servicios y productos, aún cuando sí tiene definiciones de calidad. |
| 11. Incorporar los indicadores del SIG Institucional a la MML del Programa. | Vincular el PATS con el SIG institucional. | Los indicadores de la MML del PATS no se vinculan con el SIG institucional. |
| 12. Profundizar y ampliar el Plan de Habilitación Social , en su implementación y evaluación. - Incorporar un sistema de monitoreo específico para el PHS en base a indicadores y evaluación periódica. - Reorientar el enfoque del monitoreo pasando del solo control de cumplimiento de actividades, al control de la calidad de sus productos. | Fortalecer la participación ciudadana y la integración social a través del PATS. Otorgar mayor relevancia al PHS como elemento fundamental para dicho objetivo. | El PATS promueve un enfoque innovador de participación ciudadana que contribuye a la calidad de los productos del Programa, esta es una fortaleza que debe mantenerse y desarrollarse con mayor énfasis. Actualmente el PHS no tiene la relevancia que se requiere para la gestión del programa, y la forma en la cual se realiza el monitoreo de sus acciones no se centra en la calidad de éstas |
| 13. Implementar un Sistema de Registro de Experiencias Exitosas para los distintos programas habitacionales y modalidades de operación (que incluya tanto experiencias de habilitación y gestión social como tipos de soluciones habitacionales). | Acumular conocimiento mediante el registro de mejores prácticas para mejorar estándares de calidad. | El PATS no tiene un sistema de de aprendizaje, y acumulación de experiencias. |
| 14. Realizar un Estudio de procesos de gestión del PATS en el nivel regional para definir una estructura organizacional común y específica para la operación del programa en este nivel. | Regularizar y normar la gestión del programa en el nivel regional, identificar los procesos y dotación profesional necesaria, para fortalecer la gestión del Programa en este nivel. | El PATS es clave en el objetivo de lograr calidad en las soluciones de los programas habitacionales. Se requiere fortalecer los equipos de trabajos de los SERVIU en unidad de objetivos, marcos regulatorios, definición de procesos y calidad de productos. Ello es difícil de lograr si no se cuenta con un esquema organizacional común. No se conoce la dedicación y dotación profesional que se requiere para una óptima gestión del Programa en este nivel. |

V. BIBLIOGRAFÍA

Documentación Ministerio de Vivienda y Urbanismo y DIPRES - Ministerio de Hacienda.

VI. ANEXOS

1(a) Matriz de Evaluación del Programa

2. Ficha de Presentación de Antecedentes Presupuestarios y Gastos

ANEXO 1 Matriz de Evaluación del Programa

| NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA | | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1996 | | | | | | | |
| MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO | | | | | | | |
| SERVICIO RESPONSABLE: DIVISIÓN TÉCNICA DE ESTUDIO Y FOMENTO HABITACIONAL (DITEC/MINVU), Y SERVICIOS DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN (SERVIU) | | | | | | | |
| OBJETIVO | INDICADORES | | CÁLCULO DEL INDICADOR | | | | |
| | (Dimensión/Ámbito de Control) | Fórmula de Cálculo | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| PROPÓSITO: Asegurar la concreción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos - constructivos y sociales – para las familias beneficiarias de los programas de SHR, FSV y PPPF | Eficacia/Proceso 1. Porcentaje de subsidios AT pagados dentro del período de vigencia original | N° de subsidios AT pagados dentro del plazo de vigencia / N° de subsidios AT pagados | - | - | - | - | - |
| | Eficacia/Proceso 2. Tiempo promedio que transcurre entre la entrega del subsidio de AT y el pago del mismo, por programa | $(\sum(\text{Fecha de pago subsidio } i - \text{Fecha de entrega subsidio } i)) / N^{\circ}$ de subsidios pagados en período | - | 374 | 292 | 222 | - |
| | Eficacia/Producto 3 Porcentaje de Proyectos Construcción FSV Terminados | $(N^{\circ}$ de proyectos construcción FSV año i seleccionados / N° de proyectos construcción FSV año i terminados) * 100 | 75% | 38% | 19% | - | - |
| | Eficacia/Proceso 4. Porcentaje de Proyectos Construcción FSV Terminados Antes de 21 Meses | $(N^{\circ}$ de proyectos construcción FSV año i terminados antes de 21 meses / N° de proyectos construcción FSV año i seleccionados) * 100 | 56% | 32% | 19% | - | - |
| | Eficacia / Producto 5. Porcentaje de la demanda habitacional atendida según número de proyectos seleccionados | $(N^{\circ}$ de proyectos habitacionales seleccionados / N° de proyectos con CPI) * 100 | - | - | - | - | - |
| | Economía/Producto 6. Porcentaje anual de ejecución presupuestaria | $(\text{Gasto total devengado en año } i) / (\text{Presupuesto asignado en año } i)$ | 99% | 106% | 112% | 115% | - |
| | Eficiencia/ Producto 7. Porcentaje de Presupuesto de Arrastre en Presupuesto Total | $(\text{Presupuesto de arrastre en año } i) / (\text{Presupuesto total en año } i)$ | 87% | 65% | 18% | 14% | 3% |

| | | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-----|-------|-----|---|
| | Calidad / Producto 8. Tiempo de espera de una familia por solución habitacional | $(\sum(\text{Fecha de registro en EGIS familia } i - \text{Fecha de entrega vivienda familia } i)) / \text{N}^\circ \text{ de familias}$ | - | - | - | - | - |
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica para habilitación social y construcción, o compra de vivienda. | Eficacia/Proceso 9. Variación de proyectos de AT realizados por el SERVIU | $(\text{Proyectos SERVIU en el año } t - \text{Proyectos SERVIU en el año } t-1) / \text{Proyectos SERVIU } t-1$ | - | 2% | 7% | 32% | - |
| | Eficacia/Proceso 10. Porcentaje de proyectos que no se encuentran paralizados | $\text{N}^\circ \text{ de proyectos no paralizados en período de vigencia original} / \text{N}^\circ \text{ total proyectos asignados por período}$ | - | - | - | - | - |
| | Eficacia/Proceso 11. Porcentaje de proyectos que inician obra en período establecido | $(\text{N}^\circ \text{ de proyectos que inician obra en período establecido} / \text{N}^\circ \text{ total de proyectos seleccionados}) * 100$ | - | - | - | - | - |
| | Eficacia /Producto 12. Porcentaje de proyectos con CPI (Certificado de proyecto ingresado) no vueltos a ingresar. | $(\text{N}^\circ \text{ de Proyectos con CPI y observaciones nuevamente ingresados} / \text{N}^\circ \text{ de proyectos con CPI y observaciones})$ | - | - | - | - | - |
| | Calidad/Proceso 13. Porcentaje de EGIS/PSAT con reclamos presentados en función de su desempeño. | $\text{N}^\circ \text{ de EGIS/PSAT que tienen reclamos} / \text{N}^\circ \text{ total de EGIS/PSAT con convenio}$ | - | - | - | 19% | - |
| | Calidad/Proceso 14. Porcentaje de EGIS/PSAT amonestadas y/o sancionadas | $\text{N}^\circ \text{ de EGIS/PSAT amonestadas y/o sancionadas} / \text{N}^\circ \text{ total de EGIS/PSAT con convenio}$ | - | - | - | 9% | - |
| | Calidad/Producto 15. Porcentaje de familias declaradas como "satisfechas" o "muy satisfecha" con la prestación del servicio de EGIS/PSAT | $\text{N}^\circ \text{ de familias declaradas como "satisfechas" o "muy satisfecha" con la prestación del servicio} / \text{N}^\circ \text{ total de familias encuestadas}$ | - | - | - | - | - |
| | Calidad/Producto 16. Porcentaje de requerimientos normativos del PHS, sin no conformidades | $(\text{N}^\circ \text{ de requerimientos sin no conformidades (por grupo y región)} / \text{N}^\circ \text{ total de requerimientos evaluados})$ | - | - | - | 48% | - |
| | Eficiencia / Producto 17. Costo promedio de AT por proyecto construido | $(\text{Gasto total en AT año } t / \text{Total de proyectos construidos año } t)$ | 352 | 873 | 2.473 | 931 | - |
| Eficiencia / Proceso 18. Costo promedio de AT por beneficiario con subsidio | $(\text{Gasto total en AT año } t / \text{Total de beneficiarios con subsidio año } t)$ | 114 | 359 | 218 | 194 | - | |

| | | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------|-------|-----|---|
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras. | Eficacia/Proceso 19. Porcentaje de proyectos que cumplen con el número de visitas de ITO's reglamentadas | N° proyectos que cumplen con el N° de visitas reglamentadas / N° total de viviendas de proyectos seleccionados | - | - | - | - | - |
| | Eficacia/Proceso 20. Porcentaje de proyectos que cumplen con el número de visitas de supervisores reglamentadas | N° proyectos que cumplen con el N° de visitas reglamentadas / N° total de viviendas de proyectos seleccionados | - | - | - | - | - |
| | Calidad/Producto 21. Porcentaje de requerimientos normativos técnicos, sin no conformidades | (N° de requerimientos con no conformidades (por grupo y región) / N° total de requerimientos evaluados) FSV REVISIÓN | - | - | - | 17% | - |
| | | FSV ITEMIZADO | - | - | - | 68% | - |
| | | FSV CUADRO NORMATIVO | - | - | - | 14% | - |
| | | PPPF REVISION | - | - | - | 83% | - |
| | | PPPF CUADRO NORMATIVO | - | - | - | 17% | - |
| | Calidad/Producto 22. Porcentaje de viviendas que cumplen con el Ítemizado técnico de construcción según proyectos verificados en auditoria técnica. | (N° de proyectos que cumplen con el Ítemizado técnico de construcción / N° total de viviendas de seleccionados) * 100 | - | - | - | - | - |
| Eficiencia / Producto 23. Costo promedio de AT por proyecto construido | (Gasto total en AT año t / Total de proyectos construidos año t) | 301 | 408 | 1.983 | 1.650 | - | |
| Eficiencia / Proceso 24. Costo promedio de AT por beneficiario con subsidio | (Gasto total en AT año t / Total de beneficiarios con subsidio año t) | 97 | 110 | 105 | 102 | - | |

DESCRIPCION GENERAL DE ACTIVIDADES

ACTIVIDADES

ACTIVIDADES COMPONENTE 1:

("Brindar Servicios de Asistencia Técnica a las familias beneficiarias de los subsidios rural, FSV o PPPF en lo referente a la habilitación social y a la construcción o compra de vivienda").

1. Desarrollar acciones de carácter informativo con las EGIS/PSAT, respecto al alcance y operatoria de la AT.(circulares, reuniones, otras).
2. Desarrollar Plan de Capacitación con las EGIS, respecto a las disposiciones normativas referidas a la calidad de proyectos e instrumentos de aplicación práctica
3. Revisar los Proyectos de Asistencia Técnica y Social presentados por las EGIS/PSAT y formular las observaciones que procedan.
4. En caso de contratar el ITO, elaborar las bases de licitación conforme a lo establecido en la normativa.
5. Aceptar o rechazar el reemplazo de profesionales que integran el equipo de trabajo de la ITO.
6. Analizar resultados de pauta evaluación aplicada a las familias respecto a la conformidad con los Servicios de Asistencia Técnica.
7. Aprobar y cursar los pagos de la EGIS/PSAT, por la prestación de sus servicios, y al ITO por la inspección técnica de obras.
8. Asumir directamente (SERVIU), los servicios de Asistencia Técnica y Social y/o ITO ante la imposibilidad total o transitoria de contratar estos servicios con terceros.

ACTIVIDADES COMPONENTE 2:

("Brindar servicios de fiscalización de las obras")

1. Controlar que los proyectos que ingresan para ser evaluados pertenezcan a EGIS con Convenio SEREMI vigente.
2. Realizar un seguimiento a la ejecución de los proyectos de AT y Social presentados por las EGIS/PSAT, a la labor del ITO, pudiendo efectuar una supervisión y/o auditoría selectiva a proyectos en etapa de ejecución.
3. Supervisar, recibir, revisar y verificar en terreno, la información contenida en los informes presentados por las EGIS/PSAT y por el ITO.
4. Poblar bases de datos con información por proyecto.
5. Controlar que se cumpla con los requisitos para proceder al pago de la AT.
6. Realizar auditorías a muestra aleatoria de proyectos en lo constructivo y social.
7. Realizar actividades de coordinación con EGIS/PSAT y constructoras PARA LA RESOLUCIÓN de los reclamos recibidos.
8. Informar incumplimientos de las labores de Asistencia Técnica de la EGIS/PSAT y de los ITO, cuando corresponda en este último caso, para que se haga efectiva unilateralmente la Boleta bancaria de garantía.
9. Coordinar con SEREMI el inicio de procedimientos sancionatorios para EGIS por incumplimiento normativo en los proyectos.
10. Realizar calificación de EGIS/PSAT, Contratistas e ITO (PUBLICACIÓN Y SANCIONES).

DESCRIPCION DETALLE DE ACTIVIDADES POR COMPONENTE

ACTIVIDADES COMPONENTE 1:

Servicios de Asistencia Técnica para habilitación social y construcción, o compra de vivienda.

| MOMENTO | ACTIVIDAD | EJECUTOR | ACCIÓN |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inicio | Diseño formato tipo de convenio con EGIS/PSAT | MINVU/DITEC MINVU/DIJUR Ministra/Subsecretaria | Elabora propuesta Validar propuesta Firma oficio conductor a SEREMI. |
| Antes de presentar proyectos al SERVIU. Prerrequisito. | Firma de convenio con EGIS/PSAT | SEREMI/Planes y Programas SEREMI | Revisa solicitudes de convenio. Suscribe los convenios. |
| Permanente | Administración de los convenios | SEREMI/Planes y Programas SEREMI/Abogado SEREMI/Registros Técnicos | Monitorea el cumplimiento del convenio y la vigencia de éstos. Realiza procedimientos administrativos. Ingresa información de EGIS/PSAT a Sistema Registros Técnicos (convenios vigentes, vencidos, reclamos, procedimientos administrativos, sanciones, calificaciones). |
| Permanente | Realización de actividades informativas y de coordinación con las EGIS/PSAT, respecto al alcance y operatoria de la Asistencia Técnica (AT); circulares, cartas, reuniones, otras. | MINVU/DITEC SEREMI SERVIU | Sostiene reuniones con agrupación nacional de EGIS/PSAT. Elabora oficios tipo para la SEREMI Prepara y despacha oficios. Realiza reuniones informativas y de coordinación con EGIS/PSAT de la región (reuniones ampliadas y por EGIS/PSAT) |
| Permanente | Desarrollo de actividades de capacitación con las EGIS/PSAT, respecto a las disposiciones | SERVIU | Realiza reuniones de trabajo para aclarar conceptos, normativa y otros, a partir de los proyectos presentados |

| | | | |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>Entrega los servicios de AT e Inspección técnica de obras en el Programa Protección del Patrimonio Familiar (PPPF)</p> | <p>Familias</p> <p>PSAT</p> | <p>de los subsidios. Modalidad Adquisición de vivienda existente Identificación de la vivienda a la que es aplicable el subsidio, la tasación, el estudio de títulos, el análisis de la adquisición, redacción de la promesa de compraventa y del contrato de compraventa, trámites notariales y de inscripción en el CBR y la ejecución del PHS. Desarrollo a como mínimo los contenidos del PHS identificados en el DS 174, modalidad vivienda construida.</p> <p>Asumir directamente (SERVIU), los servicios de Asistencia Técnica y Social ante la imposibilidad total o transitoria de contratar estos servicios con terceros.</p> <p>Seleccionar la EGIS que le prestará los Servicios de AT y Social. Aprobar el proyecto que será presentado al SERVIU. Participar de las actividades programadas en el PHS. Aprobar la ejecución del proyecto una vez finalizado.</p> <p>Organizar la demanda (individual y colectiva) y postular los proyectos a los llamados del Programa. Diseñar los proyectos de mejoramiento, de ampliación y de habilitación social de acuerdo al DS 255 y a los requerimientos de los postulantes y contar para su presentación con la aprobación del postulante, o del representante legal del grupo Asesorar a los beneficiarios para la contratación de una empresa constructora, dando cumplimiento a los plazos de construcción estipulados en el DS 255. Realizar gestiones pertinentes, en caso que corresponda, ante entidades crediticias para la calificación y evaluación del postulante para la obtención del crédito y para su aplicación al pago de las obras correspondientes al proyecto. Gestión del proyecto e inspección técnica de obras. Estos deben ejecutarse de acuerdo a las especificaciones técnicas del proyecto y a las normas de construcción aplicables en la materia, hasta la recepción final por la DOM,</p> |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>Supervisa el desarrollo de los servicios de AT y Social prestados por EGIS en el FSV y por el PSAT en el SHR y en el PPPF.</p> | <p>SERVIU</p> <p>Familias</p> <p>SERVIU</p> | <p>si corresponde. Visitar las obras al menos una vez por semana. (ampliación y mejoramiento la visita es a cada una de las viviendas del proyecto). Las anotaciones que se deriven de cada visita debe registrarlas en acta de inspección cuyo formato es dispuesto por el SERVIU. Acta que debe ser firmada en cada oportunidad, por el beneficiario o su representante legal, según corresponda. Documento indispensable de presentar para el junto al informe mensual o cuando lo solicite el SERVIU o al momento de presentar los antecedentes para el pago de la AT. Copia de cada Acta de Inspección debe ser entregada a los beneficiarios o a su representante legal. En caso de ampliaciones de viviendas las anotaciones del ITO deben quedar registradas en el Libro de Obras. Informar al SERVIU, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, del avance físico registrado por el proyecto al último día hábil del mes anterior. Certificar en formato proporcionado por SERVIU, el término conforme de obras ejecutadas por el contratista en base al contrato de construcción celebrado con los beneficiarios. Certificado que debe contar con la aceptación expresa de las familias o su representante legal. Efectuar los trámites para el pago del certificado de subsidio habitacional dentro del período de vigencia, reuniendo los antecedentes exigidos por el reglamento respectivo. Entregar al SERVIU el informe final por la prestación de los servicios de AT e inspección de obras.</p> <p>Elaboración y Ejecución del PHS. (solo se aplica a proyectos postulados colectivamente). Etapa de preparación y postulación del PHS, previa a la postulación al subsidio; difusión a las familias sobre contenidos del programa, derechos y deberes de las familias postulantes. Informar a las familias sobre contenidos del proyecto. Diagnóstico de las familias y su entorno físico a intervenir que debe quedar reflejado en la justificación de la postulación del proyecto. Propuesta de actividades a desarrollar durante la ejecución del Plan orientadas al uso y mantención adecuada de las obras y obteniendo el</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | |
|--|--|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | SEREMI | <p>compromiso de las familias en tal sentido. Actividades de difusión acerca de la normativa que regula deberes y derechos en relación con los bienes de uso común. Ejecución del PHS. Actividades a desarrollar con posterioridad a la selección del proyecto. Todas las actividades incluidas en el Plan. Dos charlas a las familias. La primera, respecto al avance de las obras, los plazos para su ejecución, os potenciales problemas advertidos y las posibles soluciones, la segunda, respecto a recomendaciones acerca del uso y mantención futura de las obras realizadas. Obtener la aprobación de las familias de las obras realizadas.</p> <p>Asumir directamente (SERVIU), los servicios de Asistencia Técnica y Social ante la imposibilidad total o transitoria de contratar estos servicios con terceros.</p> <p>Seleccionar y contratar al PSAT que le prestará los Servicios de AT y Social. Aprobar el proyecto que será presentado al SERVIU. Participar de las actividades programadas en el PHS. Aprobar la ejecución de las obras y PHS una vez finalizado.</p> <p>Controlar que los proyectos que ingresan para ser evaluados pertenezcan a EGIS con Convenio SEREMI vigente.</p> <p>Revisar los Proyectos de Asistencia Técnica y Social presentados por las EGIS/PSAT y formular las observaciones que procedan.</p> <p>Participar en la Comisión técnica evaluadora de proyectos.</p> <p>Supervisar, recibir, revisar y verificar en terreno, la información contenida en los informes presentados por las</p> |
|--|--|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | |
|------------|----------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>EGIS/PSAT y por el ITO.</p> <p>Realizar un seguimiento a la ejecución de los proyectos de AT y Social presentados por las EGIS/PSAT, a la labor del ITO, pudiendo efectuar una supervisión y/o auditoría selectiva a proyectos en etapa de ejecución.</p> <p>Aceptar o rechazar el reemplazo de profesionales que integran el equipo de trabajo de la ITO.</p> <p>Aplicar una metodología que permita evaluar el grado de satisfacción del usuario respecto a la labor realizada por la EGIS/PSAT, específicamente respecto a los servicios de AT y Social desarrollados y los resultados físicos y sociales logrado.</p> <p>Aprobar y cursar los pagos de la EGIS/PSAT, por la prestación de sus servicios, y al ITO por la inspección técnica de obras.</p> <p>Calificar a las EGIS/PSAT semestralmente conforme art. 4° Res. Ex 533</p> <p>Auditorías a procesos de la AT</p> <p>Supervisión de obras en terreno.</p> |
| Permanente | Supervisa el cumplimiento del Programa de AT a nivel nacional. | MINVU/DITEC | <p>Realizar auditorías anuales en las 15 regiones a proyectos FSV. Identifica no conformidades, supervisa el levantamiento de no conformidades y los Planes de Acción regional.</p> <p>Realizar inspección Técnica de obras en ejecución a una muestra anual en las 15 regiones, emite informe de ésta.</p> <p>Revisar la calidad del trabajo de evaluación de proyectos</p> |

| | | | |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>realizada por la Comisión Técnica Evaluadora en las 15 regiones.</p> <p>Realiza seguimiento al gasto del programa de AT.</p> <p>Reuniones con EGIS y Comité para tener información de primera fuente. En las 15 regiones una vez al año (al término de la Auditoría Social).</p> <p>Monitorea el tratamiento a reclamos contra las EGIS/PSAT.</p> |
| Permanente | Dirige y controla y evalúa el Plan de Gestión de Calidad (PGC), anual. | MINVU/ DITEC | Diseñar el Plan, establecer metas, monitorear, evaluar el PGC y emitir informes periódicos. |
| | Diseña instrumentos estandarizados para uso de equipos internos del Servicio y externos de AT y Sistemas de registros. | MINVU/DITEC | <p>Instrumentos para la supervisión de los PHS por parte de los SERVIU.</p> <p>Encuesta de satisfacción de las familias con los servicios de AT.</p> <p>Contrato tipo EGIS/Constructora.</p> <p>Manual de Inspección Técnica de obras.</p> <p>Planilla sharepoint para equipos SERVIU.</p> <p>Sistema SNAT para la AT</p> |
| Permanente | Capacita a EGIS, PSAT, Contratistas, profesionales internos y externos | MINVU/DITEC | <p>Se realiza en regiones actividades de capacitación en temas emergentes y/o necesarios de reforzar en actores relevantes de la AT; normativa,</p> <p>Instrumentos de control, uso de sistemas (Rukan, Registros Técnicos, SNAT) y contenidos de gestión.</p> <p>Seminarios Técnicos (MINVU, SEREMI, SERVIU) de evaluación, capacitación y proyección de la AT.</p> |
| Permanente | Elabora manuales de apoyo a la labor de los actores involucrados. | MINVU/DPH/DITEC | <p>Manual para dirigentes en los Programas FSV, PPPF y SHR.</p> <p>Manual para la formulación y evaluación de PHS.</p> <p>Manual para evaluación de proyectos constructivos.</p> |
| Permanente | Propone adecuaciones a la normativa | MINVU/DITEC | <p>Incorporar ajustes a la Res. Ex. 533.</p> <p>Proponer modificaciones al DS 174, 255, 145 a partir de observaciones que provienen de contratistas, EGIS/PSAT, SEREMI, SERVIU.</p> |

ACTIVIDADES COMPONENTE 2:

Servicios de fiscalización de las obras

| MOMENTO | ACTIVIDAD | EJECUTOR | ACCIÓN |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Permanente | Elaborar, modificar y actualizar la normativa | MINVU/DITEC | <ol style="list-style-type: none">1. Elabora, modifica y actualiza el D. S. N ° 85/2007, Manual de inspección Técnica de Obra2. Modifica y actualiza la Res. 533/97, Programa de Asistencia Técnica |
| Permanente | Capacitar en materias normativas y técnicas | MINVU/DITEC | <ol style="list-style-type: none">1. Instruye y aclara respecto de la aplicación de las exigencias técnicas para el control de la ejecución de las obras.2. Realiza capacitaciones en materia de control de ejecución de obras, normas NCh, exigencias OGUC. |
| Antes del inicio de obras. | Brindar servicios de Inspección Técnica de Obras (servicio directo o contratado mediante Licitación Pública) | SERVIU | <ol style="list-style-type: none">1. Elaborar bases Técnicas y Administrativas que rigen Licitación.2. <u>Llamara a Licitación Pública la contratación de la ITO</u>3. Evaluar las ofertas, verificar los requisitos habilitantes de los oferentes y adjudicar la ITO (inscripción en el Registro de Consultores del Oferente y/o de los profesionales componentes del equipo ITO, verificar el cumplimiento del número máximo de viviendas a inspeccionar por profesional)4. <u>Contratar la ITO adjudicada (mediante resolución)</u>5. Verificar el ingreso y cumplimiento de los requisitos de las Boletas de Garantía (una vez contratada la ITO).6. Asignar mediante Orden de Servicio al profesional SERVIU que supervisará la ITO por cada Proyecto seleccionado.7. Asignar mediante Orden de Servicio al profesional SERVIU encargado de la ITO si SERVIU provee estos servicios |
| | | ITO | <ol style="list-style-type: none">1. Entregar Boleta de garantía de fiel cumplimiento del contrato, extendida a favor del SERVIU.(esta actividad no se realiza en caso de que SERVIU provea la ITO)2. Verificar que el Contratista cumpla con los aspectos normativos y legales que rigen las obras de edificación. (Aprobación de planos y especificaciones de los proyectos, aplicación de la normativa y condiciones del Contrato.) |

| | | | |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>3. Verificar la asignación del profesional "Autocontrol de Obra" por parte de la empresa constructora</p> <p>4. Estudiar el Contrato de acuerdo a las exigencias normativas y las exigencias mínimas establecidas en el contrato tipo emanado desde MINVU y velar que se configuren el conjunto de herramientas preestablecidas de planificación control y verificación de acuerdo a la metodología del MITO (D. S. N ° 85/2007, ex D.S. N ° 137/98)</p> |
| Ejecución del proyecto | Desarrollar los servicios de Inspección Técnica de Obras (servicio directo o contratado mediante Licitación Pública) | ITO | <p>1. Inspeccionar la obra conforme al sistema de medidas de gestión y control de calidad aprobado por el SERVIU para la correcta construcción de las viviendas. Aplicación del MITO.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Efectuar el control administrativo del contrato de obra correspondiente ▪ Realizar labores de Control Técnico de las construcciones ▪ Exigir que se mantenga al día y ordenadamente la documentación del Contrato en cuanto a: Planos, Especificaciones Técnicas, Certificados, Cartas, Formularios y toda otra información relacionada con el proyecto desde el inicio hasta la liquidación del Contrato. ▪ Exigir al Contratista el cumplimiento de la entrega oportuna de la información para verificar el cumplimiento de las actividades contenidas en el Sistema de Control Técnico de Autocontrol conforme a la planificación y programación acordada previamente. ▪ Aprobar o rechazar por escrito aquellas partidas de obra y materiales que no cumplen con los requerimientos de las especificaciones del contrato y/o contemplados en Sistema de Control Técnico de Obras establecido. ▪ Solicitar a SERVIU que exija el reemplazo del profesional encargado del Autocontrol si este no cumple la función de información documentada encomendada. ▪ Comunicar por escrito (Libro de Inspección) de cualquier aspecto que contravenga los términos del Contrato o que a juicio de la ITO ponga en riesgo el buen resultado de la obra. ▪ Solicitar en caso de incertidumbre, ensayos de materiales adicionales a los programados para verificar y autorizar su aplicabilidad en la obra. ▪ Exigir, de acuerdo a las exigencias del Contrato las instalaciones, |

| | | | |
|--|--|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | <p>equipamientos y elementos de trabajo conforme a lo establecido en el Contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dar recepción a las partidas de obra definidas en el programa de Control de Calidad dejando constancia en el Libro de Inspección y aprobando los avances de obra y Estados de Pago <p>2. Cumplir con el régimen de visitas de obras mínimos establecidos en la Res. N° 533/97 V y U, o el establecido en las bases de licitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalidad Construcción en nuevos terrenos, colectiva; visitar la obra a lo menos dos veces por semana. ▪ Densificación Predial (DP) y Construcción en Sitio de Propiedad del Residente (CSR) a lo menos cinco visitas durante la ejecución del proyecto. <p>3. Presentar al SERVIU dentro de los 5 primeros días hábiles de cada mes, Informe Mensual consignando lo establecido en Pto 42 de Rex. Ex 533</p> <p>4. En caso que empresa constructora solicite anticipos a cuenta del pago del subsidio, la ITO deberá visar dicha solicitud.,</p> |
| | | SERVIU | <ol style="list-style-type: none"> 1. Autorizar los reemplazos de integrante del equipo de trabajo del ITO. 2. Modificar el contrato con la ITO aumentando o disminuyendo el número de familias que debe atender conforme a situaciones que se señalan en el Pto. 44 de la Res Ex 533 3. Prorrogar el contrato de ITO. 4. Autorizar en casos debidamente justificados, informados a la DITEC y aprobados, la disminución de la frecuencia de las visitas. 5. Exigir el aumento de visitas si el desarrollo del proyecto lo amerita (DP y CSR). 6. Pagar los honorarios del ITO. 7. Girar a cuenta de la prestación de servicios de ITO un % equivalente al avance físico del proyecto conforme a lo establecido en el Pro. 45 de la Rex Ex 533. 8. Calificar al ITO conforme al art. 4° Res. Ex 533.. 9. Poner término anticipado al contrato con la ITO, cuando por causas ajenas a ésta se vea imposibilitada de dar término a sus labores. 10. Poner término anticipado al contrato suscrito con la ITO, si se acredita que ha participado en actividades que atentan contra los principios de transparencia y probidad, sea en esa región o en otra |

| | | | |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | región, sin perjuicio de las acciones judiciales que procedan. |
| | Supervisa la correcta entrega de Servicios de Inspección Técnica | SERVIU | <ol style="list-style-type: none"> 1. Supervisar, recibir, revisar y verificar en terreno, la información contenida en los informes presentados por el ITO. 2. Realizar un seguimiento a la labor del ITO, pudiendo efectuar una supervisión y/o auditoría selectiva a proyectos en etapa de ejecución. |
| | Supervisar a nivel nacional, el correcto cumplimiento del Servicio de Inspección Técnica de obras. | MINVU/DITEC | <ol style="list-style-type: none"> 1. Supervisar el control de SERVIU a la ITO: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verificar el oportuno nombramiento de los profesionales encargados del control de ejecución de obra. ▪ Verificar mensualmente la información regional sobre el avance físico de obra y estado de los proyectos. ▪ Verificar mensualmente la información regional la calidad de la aplicación del MITO por proyecto. ▪ Verificación aleatoria en terreno de la calidad de la ejecución de las obras y cumplimiento de la ITO. ▪ Auditorías Técnicas. |

ANEXO 2

FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 2006-2009 (en miles de pesos año 2010)

1.1. Presupuesto y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa

Cuadro N°1

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado de la Institución Responsable del Programa
(En miles de pesos año 2010)

| AÑO 2006 | Presupuesto Asignado | Gasto Efectivo | |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 39.460.222 | 38.982.651 | 98,8% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 12.207.645 | 12.163.216 | 99,6% |
| Inversión | 191.428.991 | 188.251.486 | 98,3% |
| Transferencias | 426.597.549 | 421.942.508 | 98,9% |
| Otros (Identificar) | 8.977.070 | 8.503.822 | 94,7% |
| TOTAL | 678.671.477 | 669.843.682 | 98,7% |

| AÑO 2007 | Presupuesto Asignado | Gasto Efectivo | |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 42.712.680 | 42.338.322 | 99,1% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 12.355.989 | 12.050.852 | 97,5% |
| Inversión | 247.230.473 | 241.697.315 | 97,8% |
| Transferencias | 465.517.640 | 462.558.803 | 99,4% |
| Otros (Identificar) | 9.630.773 | 9.733.728 | 101,1% |
| TOTAL | 777.447.555 | 768.379.021 | 98,8% |

| AÑO 2008 | Presupuesto Asignado | Gasto Efectivo | |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 46.276.269 | 46.055.423 | 99,5% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 13.288.988 | 13.370.819 | 100,6% |
| Inversión | 230.651.569 | 228.360.631 | 99,0% |
| Transferencias | 652.562.707 | 651.015.010 | 99,8% |
| Otros (Identificar) | 18.717.603 | 19.461.787 | 104,0% |
| TOTAL | 961.497.135 | 958.263.671 | 99,7% |

| AÑO 2009 | Presupuesto Asignado | Gasto Efectivo | |
|-------------------------------|-------------------------|----------------------|---------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 53.292.691 | 53.184.244 | 99,8% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 10.409.764 | 10.366.889 | 99,6% |
| Inversión | 257.761.466 | 255.265.222 | 99,0% |
| Transferencias | 847.791.725 | 845.343.436 | 99,7% |
| Otros (Identificar) | 81.053.832 | 157.840.964 | 194,7% |
| TOTAL | 1.250.309.477 | 1.322.000.756 | 105,7% |

| AÑO 2010 | Presupuesto Asignado |
|-------------------------------|-------------------------|
| Personal | 54.485.326 |
| Bienes y Servicios de Consumo | 12.208.590 |
| Inversión | 215.549.053 |
| Transferencias | 790.873.163 |

| | |
|---------------------|----------------------|
| Otros (Identificar) | 3.810.295 |
| TOTAL | 1.076.926.427 |

II. Información Específica del Programa, Período 2006-2009 (en miles de pesos año 2010)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

Cuadro N°2
Fuentes de Financiamiento del Programa (En miles de pesos año 2010)

| Fuentes de Financiamiento | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | Variación 2005-2009 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|---------------------|
| | Monto | % | |
| 1. Presupuestarias | 12.209.155 | 100% | 13.918.249 | 100% | 22.453.677 | 100% | 30.319.465 | 100% | 43.051.950 | 100% | 252,6% |
| 1.1. Asignación específica al Programa | 9.826.158 | 80% | 11.230.056 | 81% | 19.515.420 | 87% | 26.896.571 | 89% | 39.683.358 | 92% | 303,9% |
| 1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo (ítem 21, 22 y 29, entre otros) | 2.382.997 | 19,5% | 2.688.193 | 19,3% | 2.854.684 | 12,7% | 3.099.585 | 10,2% | 3.368.592 | 7,8% | 41,4% |
| 1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas | | 0,0% | | 0,0% | 83.573 | 0,4% | 323.309 | 1,1% | | 0,0% | |
| 2. Extrapresupuestarias | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | |
| 2.1 Otras fuentes: organismos internacionales. | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | | 0% | |
| Total | 12.209.155 | 100% | 13.918.249 | 100% | 22.453.677 | 100% | 30.319.465 | 100% | 43.051.950 | 100% | 252,6% |

Fuente: MINVU.

2.2. Información Presupuestaria del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable

Cuadro N°3
Porcentaje del Presupuesto Inicial del Programa en relación al Presupuesto Inicial del Servicio Responsable (En miles de pesos año 2010)

| Año | Presupuesto Inicial de la Institución responsable | Presupuesto Inicial del Programa | % Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable |
|------|---------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 2006 | 678.671.477 | 12.551.461 | 1,8% |
| 2007 | 777.447.555 | 14.304.395 | 1,8% |
| 2008 | 961.497.135 | 22.780.165 | 2,4% |
| 2009 | 1.250.309.477 | 30.441.396 | 2,4% |
| 2010 | 1.076.926.427 | 43.535.831 | 4,0% |

Fuente: MINVU

2.3. Gasto Total del Programa

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa
(En miles de pesos año 2010)

| AÑO | Gasto Devengado del Presupuesto | Otros Gastos | Total Gasto del Programa |
|------|---------------------------------|--------------|--------------------------|
| 2006 | 12.479.772 | | 12.479.772 |
| 2007 | 15.136.682 | | 15.136.682 |
| 2008 | 25.524.853 | | 25.524.853 |
| 2009 | 35.037.494 | | 35.037.494 |

Fuente MINVU

2.4. Presupuesto y Gasto Devengado del Programa

Cuadro N°5
Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa (En miles de pesos 2010)

| AÑO 2006 | Presupuesto Asignado | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|--------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 2.380.388 | 2.380.388 | 100,0% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 344.915 | 344.915 | 100,0% |
| Inversión | | | |
| Transferencias | 9.826.158 | 9.754.469 | 99,3% |
| Otros (Identificar) | | | |
| TOTAL | 12.551.461 | 12.479.772 | 99,4% |

| AÑO 2007 | Presupuesto Asignado | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|---------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 2.672.557 | 2.672.557 | 100,0% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 401.782 | 401.782 | 100,0% |
| Inversión | | | |
| Transferencias | 11.230.056 | 12.062.343 | 107,4% |
| Otros (Identificar) | | | |
| TOTAL | 14.304.395 | 15.136.682 | 105,8% |

| AÑO 2008 | Presupuesto Asignado | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|---------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 2.840.985 | 2.840.985 | 100,0% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 423.761 | 423.761 | 100,0% |
| Inversión | | | |
| Transferencias | 19.515.420 | 22.260.107 | 114,1% |
| Otros (Identificar) | | | |
| TOTAL | 22.780.165 | 25.524.853 | 112,0% |

| AÑO 2009 | Presupuesto Asignado | Gasto Devengado | |
|-------------------------------|----------------------|-------------------|---------------|
| | | Monto | % |
| Personal | 3.044.316 | 3.044.316 | 100,0% |
| Bienes y Servicios de Consumo | 500.509 | 500.509 | 100,0% |
| Inversión | | | |
| Transferencias | 26.896.571 | 31.492.669 | 117,1% |
| Otros (Identificar) | | | |
| TOTAL | 30.441.396 | 35.037.494 | 115,1% |

| AÑO 2010 | Presupuesto Asignado |
|----------|----------------------|
| Personal | 3.258.850 |

| | |
|-------------------------------|-------------------|
| Bienes y Servicios de Consumo | 593.623 |
| Inversión | |
| Transferencias | 39.683.358 |
| Otros (Identificar) | |
| TOTAL | 43.535.831 |

2.5. Gasto de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°6
Gasto de Producción de los Componentes del Programa
(En miles de pesos año 2010)

| AÑO 2006 | Arica y Parinacota | Tarapacá | Antofagasta | Atacama | Coquimbo | Valparaíso | O'Higgins | Maule | Bío Bío | Araucanía | Los Ríos | Los Lagos | Aysén | Magallanes | Región Metro-politana | Total |
|--------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------|----------------|---------------|---------------|-----------------------|------------------|
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 0 | 133.280 | 112.808 | 56.257 | 136.571 | 114.490 | 440.736 | 1.076.652 | 858.528 | 520.479 | 0 | 360.358 | 34.978 | 38.452 | 1.376.007 | 5.259.595 |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras. | 0 | 110.744 | 108.041 | 53.923 | 112.938 | 109.163 | 452.532 | 734.186 | 599.715 | 377.633 | 0 | 289.493 | 45.210 | 42.053 | 1.459.244 | 4.494.874 |
| Total | 0 | 244.024 | 220.849 | 110.179 | 249.509 | 223.652 | 893.268 | 1.810.838 | 1.458.243 | 898.112 | 0 | 649.850 | 80.188 | 80.505 | 2.835.250 | 9.754.469 |

| AÑO 2007 | Arica y Parinacota | Tarapacá | Antofagasta | Atacama | Coquimbo | Valparaíso | O'Higgins | Maule | Bío Bío | Araucanía | Los Ríos | Los Lagos | Aysén | Magallanes | Región Metro-politana | Total |
|--------------------------------------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------|----------------|----------------|---------------|-----------------------|-------------------|
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 0 | 628.668 | 277.122 | 171.378 | 549.236 | 534.881 | 876.498 | 463.053 | 1.171.802 | 646.536 | 0 | 622.371 | 88.007 | 69.546 | 3.565.530 | 9.664.630 |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras. | 0 | 136.133 | 72.212 | 42.240 | 153.590 | 143.678 | 180.127 | 119.679 | 318.128 | 134.280 | 0 | 168.979 | 24.380 | 16.958 | 887.330 | 2.397.713 |
| Total | 0 | 764.801 | 349.334 | 213.618 | 702.827 | 678.559 | 1.056.626 | 582.732 | 1.489.930 | 780.816 | 0 | 791.350 | 112.387 | 86.504 | 4.452.860 | 12.062.343 |

| AÑO 2008 | Arica y Parinacota | Tarapacá | Antofagasta | Atacama | Coquimbo | Valparaíso | O'Higgins | Maule | Bío Bío | Araucanía | Los Ríos | Los Lagos | Aysén | Magallanes | Región Metro-politana | Total |
|--------------------------------------------------------|--------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|-----------------------|-------------------|
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 227.466 | 472.402 | 1.127.859 | 302.229 | 570.518 | 550.779 | 1.144.756 | 1.822.121 | 1.890.206 | 1.316.199 | 423.390 | 1.049.397 | 196.684 | 73.593 | 4.012.857 | 15.180.455 |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras. | 81.730 | 178.389 | 463.395 | 117.232 | 247.344 | 237.492 | 550.581 | 813.150 | 786.014 | 774.673 | 236.199 | 408.854 | 66.529 | 29.193 | 2.088.877 | 7.079.653 |
| Total | 309.195 | 650.791 | 1.591.254 | 419.461 | 817.861 | 788.270 | 1.695.337 | 2.635.271 | 2.676.219 | 2.090.872 | 659.590 | 1.458.251 | 263.214 | 102.786 | 6.101.734 | 22.260.107 |

| AÑO 2009 | Arica y Parinacota | Tarapacá | Antofagasta | Atacama | Coquimbo | Valparaíso | O'Higgins | Maule | Bío Bío | Araucanía | Los Ríos | Los Lagos | Aysén | Magallanes | Región Metro-politana | Total |
|--------------------------------------------------------|--------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|----------------|-----------------------|-------------------|
| COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica | 271.228 | 307.583 | 924.319 | 253.275 | 713.873 | 1.266.172 | 2.066.111 | 1.644.076 | 2.668.928 | 2.340.016 | 604.304 | 1.880.767 | 273.792 | 126.454 | 6.468.764 | 21.809.662 |
| COMPONENTE 2: Servicios de fiscalización de las obras. | 116.691 | 144.418 | 451.469 | 79.729 | 329.339 | 381.984 | 895.481 | 844.384 | 1.142.774 | 1.390.601 | 284.483 | 641.767 | 147.766 | 96.120 | 2.735.999 | 9.683.006 |
| Total | 387.919 | 452.001 | 1.375.788 | 333.005 | 1.043.212 | 1.648.156 | 2.961.592 | 2.488.459 | 3.811.702 | 3.730.617 | 888.787 | 2.522.534 | 421.558 | 222.575 | 9.204.764 | 31.492.669 |

Fuente: MINVU.

2.6. Gastos de Administración del Programa y Gastos de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°7
Gastos de Administración y Gastos de Producción de los Componentes del Programa
(En miles de pesos año 2010)

| AÑO | Gastos de Administración | Gastos de Producción de los Componentes⁶⁴ | Total Gasto del Programa |
|------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 2006 | 2.725.303 | 9.754.469 | 12.479.772 |
| 2007 | 3.074.339 | 12.062.343 | 15.136.682 |
| 2008 | 3.264.745 | 22.260.107 | 25.524.853 |
| 2009 | 3.544.825 | 31.492.669 | 35.037.494 |

Fuente: MINVU

⁶⁴ Las cifras para cada año de esta columna deben coincidir con las cifras totales anuales del Cuadro N°6 Gasto de Producción de los Componentes del Programa.

**ANEXO N°3
CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO**

| CUADRO ANÁLISIS DE GÉNERO | | | | | | | | |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------|
| INFORMACIÓN DEL PROGRAMA | | | EVALUACIÓN DEL PROGRAMA | | | | | RECOMENDACIONES |
| Nombre Programa | Producto Estratégico Asociado ¿Aplica Enfoque de Género? (PMG) | Objetivo del Programa | ¿Corresponde incorporación Enfoque de Género en el Programa según evaluación? | ¿Se debió incorporar en definición de población objetivo? | ¿Se debió incorporar en definición de propósito o componente? | ¿Se debió incorporar en provisión del servicio? | ¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores? | |
| | | | | Si/No | Si/No | Si/No | Si/No | |
| | | | | ¿Se incorpora? Si/No | ¿Se incorpora? Si/No | ¿Se incorpora? Si/No | ¿Se incorpora? Si/No | |
| | | | | Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente | Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente | Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente | Satisfactoriamente / Insatisfactoriamente | |
| Programa de Asistencia Técnica y Social | SI | Asegurar la producción oportuna de proyectos habitacionales de acuerdo a los estándares de calidad definidos - constructivos y sociales – para las familias beneficiarias de los programas de Subsidio Rural, Fondo Solidario de la Vivienda y Programa de Protección del Patrimonio Familiar. | SI | NO | NO | SI | NO | |
| | | | | NO | NO | NO | NO | |
| | | | | | | Insatisfactoriamente | | |