

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa de Asistencia Técnica. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:

Marisol Saborido Y. (Coordinadora)
Humberto Zamorano
Marcos Miranda V.

AGOSTO 2010

**MINUTA EJECUTIVA N°15
PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA – SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y
URBANISMO**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2006-2009
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: \$43.051 millones**

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 (AT), 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 concreción 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 (SHR), Fondo Solidario de la Vivienda (FSV) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF).¹

Población Potencial y Objetivo

La población potencial corresponde a 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 Inscritos², 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 cuales proporcionan a los SERVIU regionales información sobre la gestión de los proyectos en su etapa de preselección, constituyéndose ésta como información parcial sobre la demanda³.

¹ Ver descripción de estos programas habitacionales más adelante en esta minuta en el punto referente a la Descripción General del Diseño del Programa.

² El cierre del Registro único de Postulantes Inscritos tiene principalmente relación con el proceso de homologación de subsidios asociados a programas habitacionales que operaban con dicho registro.

³ Esta información es proporcionada por las EGIS/PSAT mediante el registro de proyectos habitacionales en el Banco de Proyectos, la cual se encuentra almacenada en un sistema de registro en línea, llamado RUKAN.

Según esta información, entregada a marzo del 2010, la demanda efectiva⁴ del PATS corresponde a 322 mil familias, 105 mil de las cuales (33%), requerirán AT para acceder a una vivienda del FSV, y 216 mil (67%) requerirán AT para acceder a un mejoramiento de su vivienda mediante el PPPF.⁵

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.

Cabe señalar que dado el diseño del programa, el cual implica que el PATS atiende a todos los beneficiarios de subsidios de los programas habitacionales a los cuales presta asistencia técnica, la población objetivo del programa corresponde a 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 (PHS); gestión legal y administrativa del Proyecto; inspección técnica de obras y asesoría para la adquisición de la vivienda (cuando corresponda) a las familias postulantes y beneficiarias de los programas Fondo Solidario de Vivienda⁶, Subsidio Habitacional Rural⁷ y Programa de Protección del Patrimonio Familiar⁸.

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 éstas desarrollen habilidades para comprender mejor, interactuar, decidir y emprender acciones para enfrentar su nueva situación habitacional. Por otra parte, 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.

⁴ 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.

⁵ El Panel Evaluador no contó con la información relacionada al Subsidio Habitacional Rural.

⁶ 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 (información entregada por la División de Política Habitacional en febrero del año 2010).

⁷ 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.

⁸ 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.

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), estas son entidades privadas o municipales, que han firmado un Convenio Marco con las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI). Este convenio 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 por 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. Por otra parte, 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 (FSV I y II). Cabe señalar que las 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 1997.⁹

En términos generales, las funciones 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 para presentarlo al SERVIU (cuando corresponda), 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.

⁹ 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.

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)¹⁰. En todos los programas el SERVIU cumple labores como supervisor, exceptuando el caso del PPPF, en que el PSAT contrata directamente la Inspección Técnica de Obras (ITO).

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, los que presentan la característica de ejecución plurianual¹¹. El ciclo de convocatorias se repite de acuerdo a las disponibilidades presupuestarias, lo que se expresa en la Ley de Presupuestos de cada año.

Estructura Organizacional, mecanismos de coordinación y responsabilidades directas del programa.

En la estructura organizacional 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.

Mecanismos de 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 de participación ciudadana integral, asociado a toda la extensión del proyecto, 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.

Criterios de focalización y mecanismos de selección de beneficiarios.

¹⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 137, (V. y U), de 1998.

¹¹ El período de vigencia de los subsidios en el FSV y SHR corresponde a 21 meses, mientras que en el caso del PPPF, corresponde a 12 meses.

Tanto los criterios de focalización como los mecanismos de selección de beneficiarios utilizados por el programa, dado su diseño, no son propiamente definidos por éste, sino que corresponden a los criterios de focalización y mecanismos de selección establecidos por los programas habitacionales a los cuales PATS brinda asistencia técnica.

El programa se focaliza en la población más vulnerable del país, correspondiente a los quintiles I y II de ingreso. Aún cuando existe esta definición, en la búsqueda por la integración social, es posible que familias pertenecientes al quintil III de ingresos sean beneficiarias de los servicios entregados por PATS¹².

En cuanto a los mecanismos de selección utilizados por los programas habitacionales, éstos ordenan las solicitudes de financiamiento en base a criterios de vulnerabilidad del grupo, monto de aportes monetarios por parte de los beneficiarios, plan de habilitación social y calidad del proyecto presentado, Tanto la ponderación como la inclusión de dichos criterios de selección dependen de cada uno de los programas habitacionales, incorporados en sus cuerpos legales¹³,

Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidades de pago.

La asignación de recursos se realiza por medio de la Ley de Presupuestos, que identifica recursos anuales para los subsidios habitacionales y para la asistencia técnica requerida para ellos, sin existir un presupuesto independiente para el subsidio de asistencia técnica.

La asignación anual de recursos se ejecuta en función de los compromisos de arrastre y de las demandas programadas ó estimadas para las nuevas convocatorias de cada programa habitacional. Desde esta lógica operativa, los criterios de asignación de recursos responden al funcionamiento común de programas de inversiones de ejecución plurianual, y por otro lado a las decisiones de inicio de entrega de subsidios habitacionales.

En cuanto a los mecanismos de transferencia de recursos, éstos son otorgados por los SERVIU regionales a las EGIS y PSAT, según corresponda. Por otra parte, los pagos relativos a las prestaciones de asistencia técnica se realizan de manera parcelada, dependiendo del cumplimiento de ciertos hitos, definidos por el tipo de programa habitacional, asociados a las actividades de organización de la demanda, elaboración e implementación del Plan de Habilitación Social, gestión y elaboración de proyectos técnicos (según corresponda) y gestión legal y administrativa del proyecto.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Conclusiones relativas al Diseño del Programa

Diagnóstico inicial

¹²Esto ocurre en los Proyectos de Integración Social (PIS), en los cuales, hasta el 30 % de sus beneficiarios pueden pertenecer al quintil III.

¹³ Los mecanismos de selección de los beneficiarios están establecidos en el artículo N° 4 del DS N° 174 para el FSV, el artículo 4° del DS N° 145 para el SHR y el artículo 16 del DS N° 255 para el PPPF; en los cuales se señalan los requisitos de postulación a los subsidios. Para los tres programas, las condiciones de elegibilidad exigen pertenecer a las familias del primer y segundo quintil ó contar con FPS.

El diagnóstico del problema que da origen al Programa no ha sido actualizado; 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), el cual 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 servicios¹⁴. 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. Hay heterogeneidad al interior de la población potencial definida por el programa, por lo cual 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. Ello reafirma la necesidad de actualizar el diagnóstico.

Dado lo anterior, no es posible afirmar que las actividades definidas son suficientes para la producción de los componentes definidos, y que éstos a su vez sean los más adecuados para el cumplimiento del propósito, aunque se tenga intuición de aquello. Además, los indicadores del programa se consideran insuficientes, en cantidad y calidad, para medir el cumplimiento del propósito.

2.2. Conclusiones relativas a la Organización y Gestión del Programa

Asignación de responsabilidades y funciones

En términos de asignación de responsabilidades y funciones, dada la magnitud de los recursos programáticos, del gran número de requerimientos que se deben cumplir, del impacto que puede provocar un mal desempeño y de la complejidad de los procesos, se requiere intensificar la fiscalización y control de las EGIS, con el fin de 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. Esto se justifica en el hecho de que, para el año 2009, un 19% de las EGIS con convenio vigente presentaban reclamos, y un 9 % fue amonestada o sancionada¹⁵.

Lo anterior concuerda con los resultados derivados de la ECG 2008 realizada a SERVIU, en la cual se detectaron insuficiencias en la relación entre el SERVIU y las EGIS/PSAT durante la etapa de organización de la demanda, particularmente en el periodo anterior al ingreso del proyecto al SERVIU, ya que el Convenio Marco no entrega al SERVIU las herramientas adecuadas para realizar un correcto monitoreo en esta etapa, desconociéndose el actuar de las EGIS/PSAT ante posibles

¹⁴ 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.

¹⁵ A diciembre de 2009 se encontraban 1.527 EGIS con convenio vigente.

comportamientos oportunistas, tales como la realización de cobros indebidos a los usuarios y la entrega de información incorrecta¹⁶

Participación ciudadana

Si bien el diseño de los mecanismos de participación ciudadana definidos en el programa se consideran adecuados, fundamentalmente a través del PHS, es importante constatar que los mecanismos de seguimiento y control que se disponen para este Plan se encuentran dirigidos a velar por el cumplimiento de las actividades y no por la calidad del servicio brindado.

Focalización y selección de beneficiarios

En términos de focalización, si bien el PATS no determina directamente a sus beneficiarios, se considera adecuado 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, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago.

En cuanto a los mecanismos de transferencia de recursos, éstos se encuentran bien reglamentados, en donde desde el nivel central se realizan las transferencias de capital a los SERVIUs regionales en base a una programación trimestral que se va ajustando conforme a la evolución de la ejecución presupuestaria de cada uno de ellos.

Las modalidades de pago a 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 ya que dosifica los pagos por hitos de cumplimiento, evitando transferir toda la responsabilidad del financiamiento del proyecto a la EGIS/PSAT. No obstante, es posible avanzar en la modalidad de pago a las EGIS/PSAT, de manera de introducir incentivos (sanciones) asociadas a plazos para la concreción del proyecto.

Seguimiento y evaluación

El programa cuenta con un conjunto de instrumentos de evaluación y seguimiento, como son las planillas de seguimiento financieros del PATS, el Manual de Inspección Técnico de Obras, planillas de seguimientos de obras, el Sistema Nacional de Asistencia Técnica y Social y los informes de supervisión de las SEREMI a las EGIS; en donde cada uno de éstos proporciona -en su ámbito- información para la gestión del Programa. No obstante, la sistematización de la información para realizar el seguimiento y evaluación del programa debe mejorarse, integrándola en una sola aplicación que cuente con módulos relevantes para el monitoreo de las acciones, tales como módulo de beneficiarios, módulo de EGIS/PSAT, módulo de información técnica, módulo de información financiera, módulo de monitoreo de obras, entre otros. Dichos avances en materias de registros, control y validación de la información son

¹⁶ Cabe señalar que, a partir de principios de este año, mediante modificaciones al DS 174, las EGIS fueron retiradas de la operación en la tipología de Adquisición de Vivienda.

necesarios dado que los sistemas de información actuales son muy precarios y no hay confiabilidad en los datos de poblamiento de las bases realizados a nivel regional¹⁷. De esta forma, la integración de la información en un solo sistema permitirá al Programa construir salidas de datos que faciliten su gestión, poniendo a su disposición información confiable y oportuna.

2.3. Conclusiones relativas a la Eficacia y Calidad del Programa

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. De esta manera, en el siguiente cuadro se presenta la producción de ambos componentes en el período 2006-09 en términos de beneficiarios, según las distintas líneas de programas habitacionales.

Cuadro 1: Beneficiarios Efectivos PATS, según componente y programa habitacional¹⁸

Componente y programa habitacional	Período 2006-09							Variación 2008-09
	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Total	%	Var.	
COMPONENTE 1: Servicios de Asistencia Técnica	44,252	51,760	128,703	156,992	381,707	100%	255%	22%
FSV Construcción	30,302	30,874	53,694	40,495	155,365	41%	34%	-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%	-66%	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%	199%	7%
FSV Construcción	30,302	30,874	53,694	40,495	155,365	45%	34%	-25%
RURAL	13,950	10,886	3,542	4,732	33,110	10%	-66%	34%
PPPF			66,724	87,263	153,987	45%		31%

Fuente: PATS MINVU.

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 PATS ha evolucionado positivamente en la producción de servicios, presentando un aumento del 255% en el período comprendido entre los años 2006 y 2009. Debido a que el servicio de asistencia técnica se comienza a brindar en distintos años para las diferentes líneas del programa, es interesante comparar los 2 últimos años del período de evaluación (2008 y 2009), en donde todos los programas habitacionales cuentan con asistencia técnica. En este sub período, se puede apreciar que si bien los beneficiarios efectivos aumentaron un 22%, dicho incremento se debió principalmente al aumento de las prestaciones para la adquisición y el mejoramiento de vivienda, ya que los beneficiarios efectivos de asistencia técnica relacionados a proyectos de construcción disminuyeron un 25%.

¹⁷ Informe de Gestión PAC Tercer Trimestre 2009.

¹⁸ Este cuadro incluye a todos los beneficiarios del PAT, incluso a aquellos pertenecientes a los proyectos en los cuales los SERVIU y Municipios actúan como EGIS.

Una posible explicación para esta situación tiene relación con un potencial efecto sustitución por parte de la demanda de los programas entre las líneas de construcción y adquisición de vivienda, ocasionado por diferenciales en los costos de oportunidad de los beneficiarios entre ambas opciones, principalmente relacionados con los tiempos relativos de duración de los proyectos. Por otra parte, 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.

Cabe señalar que los beneficiarios efectivos del PATS dependen tanto de la capacidad de organizar demanda como de la cantidad de subsidios disponibles en los programas habitacionales. Por lo tanto, se puede establecer que el programa ordena su propia demanda, pero sólo la convierte en beneficiaria efectiva cuando se le asigna el subsidio habitacional. Lo anterior corresponde a una relación muy estrecha entre el programa PATS y los programas habitacionales, movilizand o el foco, a juicio del Panel, de la asistencia técnica de la calidad a la cobertura. Para el grupo evaluador, 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 según los estándares definidos.

En términos de cobertura, mediante la información proporcionada por las EGIS en relación a los proyectos ingresados al Banco de Proyectos, es posible apreciar que en lo relativo a los proyectos asociados al FSV, en el período de evaluación, un 65% de los postulantes se encuentra siendo atendido por el Programa de manera formal¹⁹, mientras que en el PPPF esto ocurre con el 42% de ellos.

Cuadro 2: Análisis de cobertura según programa habitacional²⁰

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	0%
PPPF	370,399	370,399	153,987	42%

Fuente: PATS MINVU.

Cabe señalar que 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 otorgado²¹, no obstante dicha proporción baja a partir del año 2007.

¹⁹ Esto corresponde en el entendido de que se considere que los servicios de asistencia técnica comienzan a entregarse una vez que el subsidio ha sido asignado al beneficiario y no de manera anterior a éste.

²⁰ El Panel no contó con información referente al SHR.

²¹ Este plazo corresponde al período de vigencia de los subsidios.

Cuadro 3: Tiempo promedio y porcentaje de proyectos de Construcción del FSV terminados²², según año²³.

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.

En lo relativo a la dimensión de calidad, si bien el programa cuenta con esta definición para cada uno de los servicios que entrega²⁴, 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.

2.4. Antecedentes Financieros

El programa PATS MINVU no tiene una glosa presupuestaria independiente, estando su presupuesto de operación (de prestación de servicios) integrado al presupuesto de

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

los programas habitacionales del ministerio²⁵. Mientras que los gastos de administración se financian conforme a la localización 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.

Adicionalmente, 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 términos presupuestarios:

- El programa ha tenido un incremento del 252% en el período 2006-2010, con una asignación presupuestaria de MM\$30.319 pesos para el año 2009 y MM\$ 43.051²⁶ pesos para el año 2010.
- 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.

En cuanto al gasto, existe una diferencia entre el gasto devengado²⁷ y el presupuesto asignado para los subsidios en cada llamado, dado que la ejecución de los proyectos es plurianual, En términos del gasto devengado, se puede señalar lo 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.
- 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.

Por otra parte, en lo relativo al presupuesto asignado anualmente para la entrega de los componentes del programa, es posible decir que los servicios de asistencia técnica han absorbido el 69% de dicho presupuesto, correspondiente a MM\$ 21.809 pesos en el año 2009; mientras que los servicios de fiscalización de obras el 31%, con un monto de MM\$ 9.683 en el año 2009, Además, en el período 2006-2009 los presupuestos

²⁵ 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 - abarcar más de un ejercicio presupuestario, ya que los certificados de subsidios tienen una vigencia original de 21 y 12 meses, dependiendo del tipo de programa habitacional.

²⁶ Esta asignación presupuestaria incluye los ítems de personal, bienes y servicios de consumo y transferencias corrientes.

²⁷ Por gasto devengado se entienden los pagos realizados por los SERVIUS a las EGIS/PSAT, los cuales se hacen efectivos contra la rendición de las actividades estipuladas en el reglamento.

reservados a la producción de dichos componentes han aumentado 315% y 115% respectivamente.

2.5. Conclusiones relativas a la Eficiencia y Economía del Programa

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 mayor duración, 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 aprobados²⁸. En relación al gasto comprometido por beneficiario, para el período comprendido entre los años 2006 y 2009, se obtiene lo siguiente:

Cuadro 4: Gasto promedio por beneficiario, según año (Miles de \$ 2010)

Componente y programa habitacional	Período 2006-09					Variación 2008-09	
	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Total	Var.	2008-09
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.

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 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

²⁸ 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.

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.

En cuanto a los gastos de administración, éstos han aumentado en 30,1% en el período 2006-2009, ascendiendo a MM\$ 3.544.825 pesos para el último año. En promedio, anualmente, estos gastos han representado el 16% del gasto total del programa, no obstante su participación en el gasto total ha disminuido 53% durante el mismo período, pasando de representar del 21% del gasto total en el año 2006 al 10% del gasto el año 2009. Lo anterior se explica por el fuerte aumento en el gasto de producción de los componentes, lo que ha determinado esta evolución.

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.

Cuadro 5: Presupuesto del Programa y Gasto Efectivo del PATS (en miles de \$ de 2010)

AÑO	Presupuesto Asignado 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.

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.

Cuadro 6: Presupuesto PAT destinado a transferencias corrientes, según tipo de compromisos (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%

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 caracterice la población beneficiaria (potencial y objetivo) para cada uno de los programas habitacionales que atiende (FSV, SHR, PPPF) según sus distintas modalidades de operación (adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas) y que permita conocer las preferencias de las familias. 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 territorial.²⁹ . 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.
- 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.
- Profundizar y ampliar el Plan de Habilitación Social, tanto en su implementación como en su 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.

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

AGOSTO 2010



ORD. N° 0671 /

ANT.: Carta N° C-107/10 del 23 de agosto de 2010 de Jefa División Control de Gestión. Dirección de Presupuestos.

MAT.: Respuesta Institucional respecto a Informe Final de Evaluación del Programa Asistencia Técnica y Social.

SANTIAGO, 03 SET. 2010

A : PAULA DARVILLE A.
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION DIRECCION DE PRESUPUESTOS

DE : ANDRES IACOBELLI DEL RIO
SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Mediante el presente oficio le informamos que hemos recibido y analizado el Informe Final del Programa de Asistencia Técnica y Social entre los años 2006 y 2009 y al respecto le podemos señalar que:

1. En sus términos generales compartimos el diagnóstico y consideramos pertinentes y atendibles las recomendaciones indicadas.
2. Nos encontramos rediseñando la política habitacional en general y en particular cada programa asociado, y de manera especial el PAT, por lo que las observaciones y recomendaciones realizadas en su informe resultan muy oportunas y útiles en este proceso.
3. Al final de esta etapa de rediseño, que esperamos termine dentro de los próximos dos meses, nos encontraremos en condiciones de plantearles la forma en que operaremos y como nos haremos cargo de cada una de las recomendaciones indicadas.

Saluda atentamente a usted,


ANDRÉS IACOBELLI DEL RIO
SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO


DJR/PYC/ECD/JEO
Distribución:

- Destinataria
- Gabinete Sra. Ministra de Vivienda y Urbanismo
- Gabinete Sr. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo
- División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional
- División Finanzas
- Dpto. de Planificación y Control de Gestión