

EVALUACIÓN EX ANTE - PROCESO FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA 2021



NOMBRE DEL PROGRAMA: SISTEMA INTEGRADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL - DS1

PROGRAMA REFORMULADO - VERSIÓN: 2
SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

Dar una solución habitacional permanente a hogares de sectores medios, no propietarios de vivienda, que cuentan con capacidad de ahorro, con recursos propios y/o con acceso a crédito para completar el precio de la vivienda.

JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMULACIÓN

La finalidad de reformularlo responde únicamente a entregar una mejor reportabilidad, midiendo de manera más precisa su población potencial, reordenando gastos por componente y modificando los indicadores

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2021 (Miles de \$ (2020))	Producción estimada 2021 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2021 (Miles de \$ (2020))
Asesoría Social	3.055.630	0 (Asesorías pagadas)	
Título I tramo 1	187.135.275	14.027 (Subsidios pagados)	13.341,08
Título I tramo 2	0	0 (Subsidios pagados)	
Título II	0	0 (Subsidios pagados)	
Gasto Administrativo	2.551.089		
Total	192.741.994		
Porcentaje gasto administrativo	1,32%		
Porcentaje gasto respecto a presupuesto inicial 2020	92,05%		

POBLACIÓN Y GASTO POR BENEFICIARIO

Concepto	2020	2021	2022	2023
Población objetivo	18.523 Hogares y/o Familias	18.000	18.000	18.000

Concepto	2021 (Meta)	Población a la que se orienta
Población potencial	150.395 Hogares y/o Familias	Hogares de hasta el 90% más vulnerable de la población nacional según el instrumento de caracterización socioeconómica, no propietarias de vivienda, que no han sido beneficiadas con subsidio habitacional para la adquisición de vivienda, que cuenten con los ahorros requeridos, con dificultad para acceder a una solución habitacional en propiedad por sus propios medios
Gasto por Hogares y/o Familias (Miles de \$ (2020))	10.405,55	

Concepto	2021	Comentarios
Cobertura (Objetivo/Potencial)*	11,97%	El programa estima para el año 2021 una cobertura suficiente.

* Cobertura menor al 10% = Baja; Cobertura entre el 10 y 100% = Suficiente; Cobertura sobre el 100% = Sobre cobertura.

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2021 (Estimado)
Tasa de aplicación del programa	$(N^{\circ} \text{ hogares con subsidio asignado en el año } t-5 \text{ que ha sido } 100\% \text{ aplicado al año } t / N^{\circ} \text{ de hogares con subsidios asignado en el año } t-5) * 100.$	Eficacia	80,00%
Promedio Tiempo de Aplicación del Subsidio	La fórmula calcula el promedio de tiempo de aplicación del subsidio, considerando la cantidad de pagos realizados para un año t. La sumatoria corresponde el tiempo que se demoraron en aplicar todos los pagos realizados el año t (año llamado - año de pago), es decir, la sumatoria del índice n corresponde al N° total de pagos del año t.	Eficacia	2,00

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES

Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2021 (Estimado)
Porcentaje de uso de asesorías sociales para postulación de subsidios.	$(N^{\circ} \text{ de proyectos postulados colectivamente Título I, Tramo II pagados en el año } t / N^{\circ} \text{ de Capacitaciones para el Uso y Cuidado de la Vivienda para Proyectos Colectivos Título I, Tramo II, Aprobadas por SERVIU en el año } t) * 100$	Calidad	
Porcentaje de viviendas pagadas respecto a subsidios entregados en t-2 (Título I, tramo 1)	$(\text{Número de subsidios asignados en el año } t-2 \text{ del Título I tramo 1 que han sido pagados en el año } t / \text{Número de subsidios asignados en el año } t-2, \text{ del Título I tramo 1}) * 100$	Eficacia	20,00%
Porcentaje de viviendas pagadas respecto a subsidios entregados en t-2 (Título I, tramo 2)	$(\text{Número de subsidios asignados en el año } t-2 \text{ del Título I tramo 2 que han sido pagados en el año } t / \text{Número de subsidios asignados en el año } t-2, \text{ del Título I tramo 2}) * 100$	Eficacia	16,00%
Porcentaje de viviendas terminadas respecto a subsidios entregados en t-2 (Título II)	$(\text{Número de subsidios asignados en el año } t-2 \text{ del Título II que han sido pagados en el año } t / \text{Número de subsidios asignados en el año } t-2, \text{ del Título II}) * 100$	Eficacia	29,00%

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados) ni coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención). Se recomienda que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante.

Atingencia: Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación con la población que se ve afectada. No posible identificar con claridad la población que se ve afectada directa o indirectamente por la problemática identificada ni la magnitud del problema. No se presenta claramente la justificación de la necesidad de reformular la intervención.

Coherencia: Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa no permite conocer cuál es la población que se espera atender. Las variables o criterios utilizados para caracterizar la población potencial no son pertinentes para dimensionar la población afectada. No se presenta adecuadamente la descripción de la población objetivo.

Consistencia: Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. No se presentan o no se justifican adecuadamente los gastos administrativos del programa. Los indicadores del programa no permiten hacer seguimiento a la ejecución del programa.

EVALUACIÓN POR ÁMBITO

Antecedentes del Programa: El programa señala ser parte de un conjunto articulado de programas o subsistema, sin embargo, luego señala un programa ("Subsidio Habitacional Extraordinario para Proyectos de Integración Social D.S. N° 116, de 2014 y Programa de Integración Social Y Territorial D.S. N° 19, de 2016.") con el que se complementa, lo cual no es considerado como subsistema.

La descripción del marco normativo no permite saber cuáles son los aspectos regulados en el decreto señalado.

Diagnóstico de la Necesidad del Programa: El problema no corresponde a una situación única y concreta que afecta directa o indirectamente el bienestar de una población, sino más bien se describe dos situaciones tales como "Dificultad (...) para acceder a una vivienda en propiedad" y "no son capaces de financiar", así como tampoco es presentado como situación que deba ser revertida. Por otra parte, debido a que no existe una definición formal de "clase media", se requiere que esta clase de conceptos sean definidos en detalle en la evolución del problema.

El análisis del problema no permite evidenciar adecuadamente cómo ha evolucionado la magnitud del problema en la población, al no describir la situación inicial del programa ni a grupos específicos de la población potencial que sufran en mayor medida el problema, profundizando en poblaciones como la Región Metropolitana (señalada por el programa, pero sin profundizar ni citar resultados exactos). Se deben definir tanto los conceptos utilizados en el enunciado del problema como otros conceptos como "requerimientos de vivienda". Los datos presentados por el programa son insuficientes para medir la magnitud del problema, ya que no caracterizan a quienes sufren el problema (población potencial) con el suficiente detalle, sin presentar resultados específicos. Asimismo, se presentan afirmaciones como "Por otra parte, y producto de la necesidad de realizar cuarentenas, se ha evidenciado una gran cantidad de viviendas precarias en términos de calidad, y hacinamiento" que no son respaldadas por fuentes de información válidas y verificables por terceros. El análisis del problema debe dar cuenta de la evolución del problema, presentando datos cuantitativos, con fuentes de información y fechas que las hagan verificables por terceros, que permitan dimensionar las variaciones generadas producto de la implementación del programa.

El programa no presenta causas que tengan relación con el problema de intervención ni presentan relación entre ellas para justificar la intervención del programa, más bien se presenta lo que hace el programa. Asimismo, lo presentado no tiene relación con los componentes que el programa presenta en su estrategia de intervención. Las causas deben presentar las razones que generan la situación negativa que el programa busca resolver (problema), considerando aquellas que se relacionan con el ámbito de acción de la institución y que el programa resuelva a través de la acción de los componentes de la estrategia de intervención, respaldando esta información con fuentes de información válidas y verificables.

Se identifican los efectos negativos de manera insuficiente, ya que el programa señala datos que tienen relación con la evolución del problema y no con los efectos que genera este en la población beneficiaria. Asimismo, no se refiere a qué se refiere el programa con la sentencia "(...) disminuyendo entre otras cosas el hacinamiento, el cual según la última encuesta CASEN (2017) asciende a 154.780", ya que no señala lo que está midiendo con estos 154.780. Lo relacionado con el hacinamiento de los hogares y el "allegamiento externo a interno" puede ser considerado como efecto, sin embargo, los conceptos no son respaldados por definiciones ni por datos y evidencia empírica que sea verificable por terceros. Debido a que los efectos del problema no son presentados a cabalidad, no es posible evaluar si los costos fiscales se encuentran relacionados con estos efectos. A pesar de lo anterior, el programa no describe que costos fiscales espera evitar con la implementación del programa, no señala cuál es la valorización de estos costos ni tampoco realiza una aproximación a estos.

La solicitud de reformulación presentada por el programa no detalla los resultados positivos y negativos que ha logrado el programa con su intervención, no presenta resultados de indicadores de desempeño y evaluaciones realizadas anteriormente ni respalda lo señalado con fuentes de información válidas, con fecha y verificables por terceros. El programa no presenta los cambios y mejoras que se realizarán en el diseño, ni tampoco describe cómo eran estos elementos, previo al rediseño. Se debe presentar la justificación de que los cambios realizados se consideren una mejora en el diseño del programa.

La evidencia nacional señalada no presenta resultados ni indicadores de desempeño de este programa, así como tampoco señala cuáles son los aspectos que se tomarán para el rediseño del programa, por lo que no es posible evaluar la pertinencia de esta evidencia. En el caso de la evidencia internacional, se hace una revisión generalizada de las experiencias de otros países, sin presentar resultados de estas experiencias ni los aspectos relevantes de estos diseños para la implementación de este programa. Se recomienda considerar una o dos experiencias y presentarlas en detalle.

Objetivo del Programa y Población: El fin no se encuentra vinculado adecuadamente a la misión y objetivos estratégicos de la institución proponente, ya que "mejorar la calidad de vida" no se relaciona directamente con los objetivos de la institución.

Una vez que el problema sea corregido, el propósito debe ser modificado en función de lo señalado en el diagnóstico. El propósito no constituye en la solución del problema identificado, sino más bien describe la entrega de los beneficios del programa. El propósito debe ser presentado como el cambio en el estado en la población beneficiaria. Asimismo, el programa debe definir en su diagnóstico las características de la población señalada, tales como "sectores medios", "cuentan con capacidad de ahorro" y "con recursos propios y/o con acceso a crédito para completar el precio de la vivienda". Debido a la generalidad del fin presentado, no es posible saber si el propósito corresponde a una contribución directa al fin indicado.

La caracterización de la población potencial no es consistente con la señalada en el enunciado del problema y en el análisis del diagnóstico. En particular, los niveles de vulnerabilidad son inconsistentes con los presentados en el diagnóstico del programa (quintil IV y 90% de vulnerabilidad). No se presenta una relación con la caracterización del problema y el diagnóstico ("clase media"), ni tampoco se especifica el instrumento de caracterización socioeconómica que permite identificar a estos hogares. Por otro lado, la variable "que no han sido beneficiadas con subsidio habitacional para la adquisición de vivienda" no fue presentada con anterioridad en el diagnóstico, por lo que no es posible evaluar su pertinencia en la identificación de la población que sufre el problema. En el caso de las variables "cuenten con los ahorros requeridos", esta corresponde a un requisito de ingreso del programa y no un criterio de identificación de quienes sufren el problema, mientras que la variable "dificultad para acceder a una solución habitacional en propiedad por sus propios medios" no se encuentra respaldada suficientemente en el diagnóstico ni se señala cómo es identificada por parte del programa. Finalmente, el programa presenta datos en el apartado de las Fuentes de Información que no es relevante para señalar la fuente de información que respalda las variables señaladas en la población potencial. Como algunas variables de la población potencial no están correctamente definidas o no corresponden a la identificación, no es posible evaluar si la cuantificación presentada es adecuada.

Los criterios de priorización descritos no permiten definir la población objetivo a partir de la población potencial, en cuanto el programa no presenta con el detalle necesario las variables que se utilizan para la selección de los beneficiarios ni los criterios que se utilizan en dichas variables. En particular, el programa no describe los procesos de postulación, señalando que existen dos procesos, individual y colectivo, sin señalar cómo se postula, quién organiza la postulación colectiva y qué sucede en el orden de prelación para comparar estos dos tipos de modalidades. Por otro lado, se presenta la variable "ahorro mínimo acorde al título, tramo y modalidad deseada", sin señalarse cuál es este ahorro mínimo necesario para la postulación. Asimismo, las variables "vulnerabilidad habitacional; monto, permanencia y constancia del ahorro; entre otras variables" no se señalan la forma en que se miden, cuáles son los criterios aplicados a cada una de estas variables ni cuál es el peso que tendrán estas variables en la postulación. Se deben excluir las variables que ya fueron identificadas en la población potencial.

Estrategia del Programa:

La descripción del componente 1 es insuficiente, en cuánto no describe qué es lo que entrega el componente, el objetivo específico de este, no señala cómo se realiza la producción y cómo se entrega este servicio ni señala cuál es la duración de la entrega del componente. Por otra parte, la unidad de medida corresponde a un paso administrativo y no a la entrega del beneficio a la población que le corresponde. En caso de que el presupuesto incluyera otra clase de actividades que generen gasto, estas deben ser descritas en el componente y en la descripción de su gasto, presentando su relación con el objetivo específico. No se comprende por qué el componente no cuenta con producción proyectada para el año 2021, a pesar de contar con gasto para dicho año.

La descripción de los siguientes tres componentes es idéntica, diferenciándose solo en los montos de cada uno, por lo que no es posible diferenciarlos temáticamente. Estas descripciones no presentan cuál es el objetivo específico del componente, no señalan cuál es la población específica que atiende cada componente, no se presenta la modalidad de producción ni los responsables de la entrega del componente, ni tampoco el tiempo de duración de la entrega del componente. Por otro lado, las unidades de medida corresponden a un paso administrativo y no a la entrega definitiva del beneficio. No se comprende porque los componentes 3 y 4 no cuentan con presupuesto ni con meta de producción en 2021. Debido a que los componentes 2, 3 y 4 no son únicos temáticamente, no es posible saber si la existencia de todos en paralelo permite el logro del propósito.

La estrategia de intervención explica de manera insuficiente en qué consiste el programa, ya que no describe la totalidad del flujo de intervención. En particular, solo se menciona el proceso de postulación y las modalidades de esta (individual y colectiva), sin detallar en específico en qué consisten estas postulaciones, cuáles son los pasos que tienen que completar los beneficiarios para acceder al programa, ni tampoco señalan en específico qué significa que "Los precios máximos de vivienda y monto de subsidio varían dependiendo de Título, Tramo, modalidad de postulación, valor de la vivienda, y zona de emplazamiento". Por otra parte, el programa no describe cómo se combinan los componentes para el logro del propósito, señalando la existencia de la Asesoría Social, sin señalar en qué consiste esta ni porque es relevante para el logro del propósito. La estrategia de intervención tampoco describe las condiciones para el fin de la intervención. Debido a que ni de los componentes ni la estrategia de intervención señalan los tiempos de intervención, no es posible saber si el tiempo de duración señalado es coherente con los objetivos del programa.

Es contradictoria la presentación de la participación del hogar en el programa, ya que el programa señala no incorporarlo, sin embargo, dice posteriormente que el beneficiario es el hogar mismo.

Ya que la descripción de las modalidades de producción de los componentes no señala quiénes son las instituciones responsables de la entrega de cada componente, no es posible evaluar que sea correcto que el programa sea ejecutado íntegramente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. A pesar de lo anterior, el componente Asesoría Social señala que es ejecutado por "entidades patrocinantes o cualquier prestador de Servicios de Asistencia Técnica", pero no fueron descritas como ejecutoras del programa. La descripción de la articulación con las Municipalidades tiene un error en el nombre de esta. Por otro lado, el IPS no corresponde a un Municipio o Corporación Municipal, por lo que debe ser descrito de forma separada. Asimismo, la descripción señala la existencia de otras instituciones con las que se articularía el programa, las cuales deben ser presentadas.

El programa señala no contar con complementariedades, sin embargo, señala en los antecedentes al " Programa de Integración Social Y Territorial D.S. N° 19, de 2016.", lo cual corresponde a una complementariedad que debe ser presentada y detallada. Asimismo, existen otros programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que cuentan con propósitos similares como el programa "Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49" o "Subsidio Leasing Habitacional", por lo que se deben presentar las acciones que impiden que estas intervenciones no intervienen las mismas poblaciones.

Las justificaciones de la no inclusión de los enfoques de género, pueblos indígenas, pertinencia territorial, Niños, niñas y adolescentes, y condición migratoria no son suficientes, ya que no se señala las razones de la no inclusión de estos. La descripción de los mecanismos de transparencia pública no especifica cómo operará, bajo qué situaciones se ejercen ni en qué etapa del diseño del programa.

Indicadores: Debido a que el propósito no se encuentra correctamente presentado, no es posible evaluar si los indicadores pueden medir el logro del propósito, por lo que serán evaluados nuevamente en función de su nueva redacción. A pesar de lo anterior, cabe destacar que el primer indicador de propósito no permite medir el logro del objetivo, ya que los plazos considerados para el logro del propósito son inconsistentes con la estrategia de intervención que señala que se entregaría en 2 años, y dado que se señala que el tiempo posterior a estos dos años correspondería a una prórroga, no debería ser considerado para el logro global del programa, sino como el cumplimiento administrativo de la entrega de los beneficios (cobertura).

El segundo indicador no presenta fórmula de cálculo, por lo que no es posible evaluarlo. Los indicadores de propósito deben ser presentados como una razón entre dos variables, las cuales deben ser autoexplicativas e incorporar temporalidad, señalando una unidad de medida y que permita dar cuenta del logro del propósito. En línea de lo anterior, el tiempo de entrega no se considera como la medición del logro del propósito, sino que solo como el cumplimiento de la gestión del programa. Los nombres de ambos indicadores deben ser modificados, explicando en detalle lo que mide el indicador.

No se presentan instrumentos que permiten la centralización de la información ni datos que se utilizan para elaborar los dos indicadores de propósito. La evidencia presentada de los indicadores de propósito no permite validar la situación actual y proyectada de los indicadores, sin señalar cómo se calcularon las proyecciones ni justificando con evidencia que se reduzcan los resultados que respalden que "Para el primer indicador se utilizó como referencia las aplicaciones de años anteriores, disminuyendo un poco la tasa basada en toda la contingencia que ha ocurrido".

El programa no señala las acciones que realiza para recabar los datos relativos al primer componente. Para los otros indicadores de componente, la información debe precisar cuáles son los instrumentos con las que recaban y cuáles son los datos que recaban dichos instrumentos. La evidencia presentada de los indicadores de componente no permite validar la situación actual y proyectada de los indicadores, sin señalar cómo se calcularon las proyecciones.

Gastos:

La descripción del sistema de información no señala cuáles son las variables que se recaban para la identificación de los beneficiarios.

El programa no presenta la descripción de los gastos que se realizan en cada uno de los componentes, ni del gasto administrativo. Se deben justificar todos los desembolsos financieros que realice el programa que se encuentren, por un lado, relacionados a la producción de los bienes y servicios declarados por el programa, y por otro, los relacionados a la administración de este. Por otra parte, las cifras presentadas en el gasto total del programa (componentes y administrativo) no es la misma que la presentada en el gasto total por subtítulo.