

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

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

**MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO**

PANELISTAS:
TAMARA JERI (COORDINADORA)
LILIANA CANNOBBIO
DIEGO VÁSQUEZ

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

NOVIEMBRE 2019 - JUNIO 2020

TABLA DE CONTENIDOS

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS	3
I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA	4
1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	4
2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO	8
3. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS	11
II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA	13
1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA	13
2. DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD	20
2.1 Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)	20
2.2 Cobertura y focalización del programa	23
2.3 Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales	27
2.4 Calidad	31
3. ECONOMÍA	36
3.1 Antecedentes presupuestarios	36
3.2 Fuentes y uso de recursos financieros	38
3.3 Ejecución presupuestaria del programa	42
3.4 Aportes de Terceros	43
3.5 Recuperación de Gastos	46
4. EFICIENCIA	47
4.1 A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos	47
4.2 A nivel de resultados intermedios y finales.	48
4.3 Gastos de Administración	53
5. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA	57
5.1 Análisis de brecha y coherencia entre la operación, el diseño y estrategia programática	57
5.2 Análisis y evaluación sobre la organización y gestión programática para lograr los resultados	60
5.3 Capacidad del sistema de seguimiento y evaluación medir desempeño y retroalimentar la gestión programática	62
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	64
1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL	64
2. RECOMENDACIONES	76

2.1 Recomendaciones estratégicas que apuntan a modificar el modelo político-económico en que se basa el FSEV	77
2.2 Recomendaciones para mejorar el desempeño del FSEV	79
IV. BIBLIOGRAFÍA	87
V. ENTREVISTAS Y TALLERES REALIZADOS	89
5.1. ENTREVISTAS	89
5.2. TALLERES	90
VI. ANEXOS DE TRABAJO	92
ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA.	92
ANEXO 2 (A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019	97
ANEXO 2 (B): MEDICIÓN MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019	105
ANEXO 2(C): ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	109
ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	119
A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.	119
B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.	134
C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago	140
D. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación que realiza la unidad responsable	149
ANEXO 5 FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y GASTOS	159
ANEXO 6 ESTADÍSTICO	173
ANEXO 7: ESTUDIO COMPLEMENTARIO REALIZADO POR CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	182

SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS

- AVC** Adquisición Vivienda Construida
- CASEN** Encuesta de Caracterización Socioeconómica
- CBR** Conservador de Bienes Raíces
- CChC** Cámara Chile de la Construcción
- CECT** Centro de Estudio de Ciudad y Territorio del MINVU
- CNDU** Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
- CNT** Construcción Nuevos Proyectos
- CPC** Construcción Pequeños Condominios
- CSE** Clasificación socioeconómica del Registro Social de hogares por deciles.
- CSP** Construcción en Sitio Propio
- DAGV** Departamento de Atención a Grupos Vulnerables Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- DIFIN** División Financiera Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- DINFO** División de Informática Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- DOM** Dirección de Obras Municipales
- DP** Densificación Predial
- EP** Entidad Patrocinante
- FPS** Ficha de Protección social
- FSEV** Fondo Solidario de Elección de Vivienda
- FTO** Fiscalizador técnico de obra
- GORE** Gobiernos Regionales
- ICE** Índice Costo de Edificación
- INE** Instituto Nacional de Estadísticas
- IPRV** Índice Precio Real de Vivienda
- ISP** Instituto de Seguridad Previsional
- ITO** Inspector/Inspección técnico de obra
- MINVU** Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- MUNIN** Sistema para monitoreo y avance de obras (físico, no presupuestario).
- MP** Mega Proyectos
- ONU** Organización de Naciones Unidas
- PNDU** Política Nacional de Desarrollo Urbano
- RM** Región Metropolitana
- RSH** Registro Social de Hogares
- RUKAN** Sistema de información que se utilizaba como banco de proyectos previo UMBRAL
- SERVIU** Servicio Regional de Vivienda y Urbanismo
- SIEDU** Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano
- UF** Unidad de Fomento

I. INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

1. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

El Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV) es el principal instrumento de la política habitacional, por número de subsidios otorgados y pagados, número de comunas en que opera y presupuesto, vinculándose estrechamente con la misión institucional del MINVU de “contribuir a la construcción de ciudades socialmente integradas, conectadas y más felices; recuperar entornos para transformarlos en espacios amables e inclusivos; y propiciar el acceso a viviendas adecuadas”¹. Se relaciona con tres objetivos estratégicos del MINVU:

- **Obj. 1.** Planificar de forma estratégica e integral el desarrollo territorial y urbano, desde un enfoque de equidad, integración social y sustentabilidad, permitiendo el acceso a viviendas bien localizadas y a bienes públicos de calidad
- **Obj. 4.** Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas.
- **Obj. 11.** Promover y articular medidas afirmativas y acciones orientadas a reducir inequidades, brechas y barreras que limitan el acceso a la vivienda y a la ciudad a grupos de interés.

Su **propósito** es proveer una vivienda adecuada² a familias vulnerables³, bajo un régimen de tenencia segura y permanente, sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios, con el fin de contribuir a la reducción del déficit habitacional en la población más vulnerable, promoviendo una mayor integración social. Constituye la principal respuesta del Estado al problema de carencia habitacional que presentan las familias más vulnerables del país, que no pueden acceder por sí solas o a través de un crédito hipotecario a una vivienda en cualquier tipo de tenencia, por la insuficiencia de sus ingresos y la condición de pobreza en que viven.

El FSEV está regulado por el Decreto Supremo N°49 del MINVU, que entró en vigencia en 2011. Su diseño programático tiene continuidades y cambios en relación con su antecesor⁴, el Fondo Solidario de Vivienda (DS N° 174), que operó como principal instrumento de política habitacional entre 2005 y 2010⁵. Comparten un modelo de política pública común, caracterizado por:

- Se tercerizan las principales funciones y procesos implicados en la provisión de vivienda de interés social; es decir, la detección y organización de las familias con necesidad habitacional;

¹ Formulario A0 “Ficha de definiciones estratégicas período 2018-2022”, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

² De acuerdo a las definiciones de Naciones Unidas, una vivienda es adecuada cuando su tenencia es segura, es decir, existe garantía de protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Incluye regímenes desde la propiedad, copropiedad y arriendo fiscal o municipal; si dispone de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura adecuadas; es asequible económicamente; garantiza la seguridad física, espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales; es accesible y tiene una localización que permite acceso a oportunidades a oportunidades de desarrollo y calidad de vida; y toma en cuenta la identidad cultural (Oficina del Alto Comisionado de Vivienda y ONU Hábitat, s/f).

³ La vulnerabilidad habitacional, hace referencia tanto a la carencia de una vivienda adecuada, como a la tenencia en condiciones de precariedad, de forma tal que la familia puede arriesgar la ocupación de la vivienda por la condición de vulnerabilidad social en que se encuentra.

⁴ Dentro de los 55mt² proyectados se deben contemplar 3 dormitorios, se especifica el acceso universal, diseños arquitectónicos con pertinencia cultural, más financiamiento para mayor y mejor equipamiento comunitario, se agregan las modalidades de construcción de pequeños condominios cooperativa de vivienda, se permite la construcción asistida, la glosa 3 para que desarrollar conjuntos habitacionales de tenencia y administración municipal, se incorporan subsidio a la habilitación del terreno, y se extiende la asistencia técnica para la configuración del barrio posterior a la entrega de las soluciones

⁵ Jurídicamente este programa continúa vigente, ya que su decreto no ha sido derogado; y en la práctica, aún no se han otorgado el 100% de las soluciones que se asignaron mediante subsidios de dicha normativa.

la identificación y adquisición del suelo; el diseño de los proyectos constructivos, la ejecución de las obras y la compraventa y los procesos de participación y cogestión con las familias.

- El programa se regula administrativamente por un decreto, no contando con un diseño programático estratégico
- los SERVIU, como ejecutores, realizan tareas administrativas de verificación de cumplimiento de productos y gestiona pagos, fiscaliza y desarrolla procesos de diseño y acompañamiento a las familias, cuando no existe oferta privada en los territorios.
- El nivel central, define las normativas constructivas de las viviendas y equipamientos, asigna las cuotas de subsidios a financiar regionalmente y selecciona a las familias beneficiarias, entre las organizadas y postuladas por terceros.

El DS N° 49 ha sido modificado en 6 ocasiones, siendo una de las más importantes la del año 2014 (DS N° 105 de MINVU) que introdujo modificaciones relativas a la obligatoriedad de postular al subsidio de construcción con un proyecto pre aprobado, reajuste de montos de financiamiento de la vivienda y subsidios complementarios y se crea la nómina de oferta de proyectos, compuesta por excedentes de vivienda de proyectos habitacionales con postulantes asociados, y del ingreso de proyectos técnicos sin familias asociadas; las que podrán ser asignadas a grupos organizados al ingresar su postulación y/o adscritas por beneficiarios que cuenten con subsidio habitacional no asociado a proyecto, o aquellos que por razones fundadas no han obtenido la vivienda a la que postularon dentro de los plazos del subsidio.

Administrativamente, el FSEV depende del Departamento de Atención a Grupos Vulnerables (DAGV), dentro de la División de Política Habitacional (DPH) del MINVU. Es ejecutado por los SERVIU, monitoreado y supervisado por las SEREMI MINVU en todas las regiones del país. Operacionalmente, el programa entrega subsidios destinados a financiar la adquisición o construcción de inmuebles, así como para el acompañamiento social, técnico y legal que se brinda un tercero a las familias, las cuales deber aportar un ahorro base y a participar de la búsqueda de los terrenos o viviendas usadas, plantear ideas al diseño de los proyectos y validarlos mediante asambleas, y verificar mediante reuniones informativas y visitas a las obras el avance de los mismos.

Se accede a los subsidios mediante postulación individual (una sola familia), como un grupo organizado (comité de vivienda o cooperativas cerradas de vivienda con personalidad jurídica), a través de los SERVIU, así como por parte de personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro, al efecto de proveer vivienda social a grupos vulnerables en modalidad de arriendo. La postulación al subsidio para compra de viviendas se realiza solo de manera individual; al subsidio para construcción de viviendas, puede hacerse de manera individual o grupal. El período de vigencia de los subsidios es de 21 meses, que podrá ser prorrogado o asignado un nuevo plazo⁶.

El bien raíz que se obtiene a través del FSEV, deriva de alguna de las siguientes modalidades:

⁶ Art. 64, del DS u9, de 2011, establece condiciones bajo las cuales el SEREMI-MINVU, bajo resolución fundada, podrá prorrogar o asignar un nuevo plazo al subsidio, y casos en que se prorroga automáticamente por 12 meses, mas no indica, cuántas veces se permitirá esto, o por qué plazo.

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

El diseño programático operativo, considera 3 componentes⁷:

a) Componente 1: Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social a familias beneficiarias, por parte de entidades privadas o SERVIU

El programa destina un monto de subsidio para costear servicios de asistencia técnica, jurídica y social⁸. Este servicio, en el caso de los proyectos de construcción de viviendas, implica abordar tareas tales como: Identificación, gestión y organización de la demanda, la elaboración, aprobación y modificación de los proyectos técnicos previo a la postulación, ingreso de los proyectos, ejecución de un plan de acompañamiento social una vez asignado el subsidio a la vivienda, la asesoría jurídica para compra de terrenos, la gestión técnica y social del proyecto habitacional, incluyendo asistencia para la autoconstrucción en el caso de DP y CSP, la asesoría para la recepción final de SERVIU y Dirección de Obras Municipales (DOM) del proyecto habitacional, la inscripción de viviendas en el Conservador de Bienes Raíces (CBR) y la fiscalización técnica de obras.

En el caso de los conjuntos habitacionales (CNT y MP), se contempla asistencia técnica para la confirmación de nuevo barrio, lo que supone un acompañamiento a las familias para su organización vecinal, definición de normas de convivencia y copropiedad y fortalecimiento de habilidades para la mantención y administración de los bienes propios y comunes.

A su vez, las funciones que debe integrar este servicio en el caso de la modalidad de Adquisición de viviendas remiten a: Verificación de la idoneidad técnica y legal de las viviendas a adquirir, y

⁷ Los cuales fueron definidos en conjunto con el panel evaluador en el presente proceso, atendiendo lo que realiza el Programa en la actualidad y la especificidad de cada servicio costeado por FSEV en relación con el bien final a entregar, tal como se consigna en el propósito.Para mayor detalle ver Apartado explicativo Anexo 3.C

⁸ La prestación se este servicio está regulado por la Resolución Exenta N° 1.875, (V. Y. U.) de 2015.

realicen el proceso legal de concreción de la operación de compraventa, hasta la inscripción de esta en el CBR.

Este componente es ejecutado por Entidades Patrocinantes⁹ (EP) externas o por los SERVIU. En el caso de la modalidad de AVC, la EP se escoge una vez obtenido el subsidio, mientras que, en las modalidades de construcción, los proyectos se postulan con una entidad de asistencia técnico-jurídica, escogida por las familias o grupos organizados, desde una nómina calificada por SEREMI- MINVU. En la modalidad de conjuntos habitacionales, la asistencia técnica posterior a la entrega de la vivienda (Plan de acompañamiento social etapa apoyo a la conformación del nuevo barrio), será siempre ejecutada por el SERVIU.

b) Componente 2: Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas de acuerdo con estándar técnico del Programa.

Corresponde al financiamiento de las obras de construcción o de la adquisición de una vivienda, cuyo precio final comprende el monto del subsidio habitacional, el ahorro acreditado por la familia postulante y aportes adicionales públicos y/o privados, si los hubiere; sin que se pueda optar a un crédito para complementar financiamiento. En el caso de las operaciones de adquisición de viviendas construidas, el monto final de la vivienda no puede superar las 950 Unidades de Fomento (UF) en la mayor parte del territorio, y 1.050 UF en zonas aisladas¹⁰, mientras que, para la construcción de nuevas viviendas, se establece un monto máximo que se ajusta periódicamente.

El **subsidio habitacional** se compone de un monto base entre 260 UF y 550 UF¹¹, según sea el tipo de vivienda, ubicación, características y vulnerabilidad del grupo familiar; al que se adicionan subsidios complementarios¹² según las necesidades del proyecto y de las familias; a saber, por localización del terreno (subsidio a la localización y por territorios especiales y localidades aisladas y por factibilización de áreas rurales o extensión de áreas urbanas), por condiciones de la construcción y el suelo (habilitación de terreno, densificación en altura, por añadir superficie adicional construida, por construcción de proyectos de mediana escala) por condiciones familiares (incentivo al ahorro adicional, composición del grupo familiar, por presencia de personas con discapacidad) y por equipamiento y espacio público. Por estos conceptos, es posible complementar en 926 UF en el caso de proyectos de construcción y 470 UF en el caso de adquisición de viviendas.

Por su parte, el **ahorro mínimo** exigido al momento de la postulación, según la normativa, va desde 10 UF¹³ a 50 UF¹⁴ de acuerdo con el decil de vulnerabilidad en que se ubiquen las familias. Sin embargo, desde 2016 en adelante, los llamados se han realizado bajo condiciones

⁹ Son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, tales como cooperativas abiertas de vivienda, corporaciones, fundaciones, inmobiliarias y empresas constructoras, cuya función sea la de desarrollar proyectos habitacionales y/o técnicos, destinados a las familias objeto del DS 49. Para operar, deben suscribir un Convenio Marco regional con la SEREMI correspondiente a la región en que desarrollará sus funciones,

¹⁰ Incluye las comunas de Juan Fernández e Isla de Pascua en la Región de Valparaíso, así como las regiones de Aysén y de Magallanes, la provincia de Palena en la Región de Los Lagos y las localidades de Isla Mocha e Isla Santa María en la Región del Biobío

¹¹ El Minvu con aprobación de Dipres, podrá modificar los montos de subsidio base, de acuerdo a las variaciones en el costo de los materiales de construcción, mano de obra, costo del suelo y, en general por aspectos estacionales o permanentes que inciden en el costo de construcción o adquisición de la vivienda (Art. 34, DS 49 de 2011).

¹² Art.35, DS 49 de 2011, MINVU

¹³ Tratándose de familias postulantes que se ubican entre el 40% y 50% más vulnerables.

¹⁴ Tratándose de familias postulantes que se ubican entre el 80% y 90% de vulnerabilidad. En este caso, las familias pueden añadir un ahorro adicional de hasta 30 UF posterior a la selección (Art 37, DS 49).

especiales, solicitando un ahorro básico de 10 UF para las familias del dentro del 40% de vulnerabilidad o inferior; y de 15 UF para las familias del 60% o sobre el 40%¹⁵.

Los **aportes complementarios** generalmente se destinan a la adquisición y/o habilitación de terrenos y provienen de los SERVIU, Bienes Nacionales, aportes Municipales, del Gobierno Regional entre otros.

El acceso a los subsidios por concepto de vivienda se realiza mediante llamados de postulación sea de manera regular, en condiciones especiales, o a través de asignación directa. Mediante estas dos últimas, la autoridad ministerial define grupos prioritarios, asigna factores de puntuación especiales, modifica los montos, entre otras adecuaciones que apuntan a favorecer la adecuación del llamado a la demanda habitacional.

En los casos de postulación a AVC, la postulación consiste en el ingreso de los medios de verificación de la vulnerabilidad de la familia y de su carencia habitacional; mientras que, en los proyectos de construcción a lo anterior, se suma la presentación de un proyecto constructivo, previamente calificado por el SERVIU, el que debe tener un mínimo del 70% de los beneficiarios asignados. A la nómina de postulantes, se aplica una metodología de puntuación de acuerdo al núcleo familiar, la vulnerabilidad habitacional, social y la antigüedad de la postulación y del ahorro¹⁶, siendo seleccionados de acuerdo al orden de prelación resultante, hasta asignar la totalidad de recursos disponibles en cada llamado.

c) Componente 3: Fiscalización técnica de la ejecución de proyectos de construcción de vivienda por parte de SERVIU (solo proyectos de construcción de vivienda)

Los proyectos de construcción cuentan con una fiscalización técnica de obras desde el momento en que se firma el acta de entrega del terreno, la que tiene por función verificar que éstas se ejecuten conforme al proyecto aprobado por el SERVIU, al permiso de edificación otorgado por la DOM y a la normativa legal, reglamentaria y técnica vigente. Dicha labor de fiscalización deberá ser efectuada directamente por el SERVIU por medio de sus profesionales o vía la contratación de personas naturales o jurídicas para ello. La fiscalización de obras contempla las siguientes labores de recepción del contrato y planificación de actividades de fiscalización e inspección técnica de obras, las visitas a terreno planificadas para el control de calidad y según lo que plantea su reglamento (de 5, 3 o 2 veces por semana y no pudiendo exceder un máximo de 270 viviendas por fiscalizador), informar mensualmente al SERVIU del avance de la obra, entregar informes técnicos sobre defectos constructivos y de las pruebas de laboratorio, aplicar las medidas que indique SERVIU, y realizar el cierre y recepción final de obras.

El financiamiento de las labores de fiscalización oscila entre 9 y 25 UF dependiendo del régimen de fiscalización y la tipología de vivienda en construcción¹⁷.

2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

¹⁵ Entre el 2015 y 2017 se realizaron llamados especiales, principalmente, para absorber el tránsito de FPS a RSH, dado que la modificación del decreto tardó hasta mediados de 2017. Luego, se continuó dada la definición de no innovar que adoptó la actual administración respecto al aumento del ahorro, que dejó pendiente la administración anterior. Por otra parte, la aparición de los requisitos de Planes de Descontaminación Atmosférica, la determinación de hacer llamados especiales para campamentos y pilotos de micro-radicación, cooperativas y otras líneas especiales. En síntesis, las necesidades operativas exceden los tiempos de respuesta de modificación al decreto. Un gobierno tiene a lo sumo una oportunidad de llevar adelante ese proceso, y minimizar la cobertura reglamentaria del decreto no es aceptado por la Contraloría. Por eso se llegó a esta figura intermedia tomada razón de la posibilidad de efectuar llamados especiales. (Fuente: consulta a directivo DAGV)

¹⁶ En Anexo 3-C se indica el detalle de los puntajes asignados por el cumplimiento de diferentes condiciones familiares.

¹⁷ Ver Apartado explicativo Anexo 3.C con el detalle de los montos de subsidios máximos por Fiscalización (Cuadro 3)).

De acuerdo con las definiciones del decreto que rige el FSEV¹⁸, la **población potencial**, corresponde a familias que se encuentren preferentemente dentro del 40% más vulnerable de la población nacional¹⁹, pudiendo incluirse hasta un 30% de familias que se encuentren hasta el 90% del instrumento de caracterización socioeconómica (RSH o hasta el tercer quintil de vulnerabilidad según FPS) en los proyectos colectivos de construcción, siempre y cuando acrediten condiciones de carencia habitacional. Si bien en el Decreto, no se especifica el tipo de carencia habitacional, en la Ficha de Seguimiento del Programa al Ministerio de Desarrollo Social (de diciembre 2017), se le define como “formar parte del déficit cuantitativo”, entendido éste como la ocurrencia de una o más de las siguientes condiciones: ser un hogar con allegamiento externo, encontrarse en condición de allegamiento interno en condiciones de hacinamiento y hogares que ocupan viviendas irrecuperables (CEHU, 2017)

Se adicionan, como criterios de elegibilidad, algunos atributos adicionales: ser familias no propietarias de una vivienda, con jefaturas mayores de 18 años y que acrediten un núcleo familiar, con excepción de algunos hogares unipersonales²⁰.

La estimación de esta población potencial varía dependiendo del instrumento que se utilice (CASEN, CENSO o RSH), porque emplean diferentes metodologías para cuantificar los hogares o registran información parcial respecto a estos atributos. En este caso, la cuantificación se realiza a partir de encuesta CASEN, por contar con la información que da cuenta de la mayor cantidad de atributos. De acuerdo a este instrumento, en 2015 se estima la población potencial en 805.939 hogares y 948.059 en 2017.

Los **criterios de focalización**, corresponden a los criterios que se establecen en cada llamado a postulación; siendo genérico que sean familias que cumplan la condición de ser núcleos familiares y excepcionalmente, hogares unipersonales con algunas condiciones debidamente acreditadas²¹, cuyo titular sea mayor de 18 años y cuente con cédula de identidad y que acredite el ahorro mínimo según su condición de vulnerabilidad y si su postulación es individual o colectiva; la propiedad o tenencia de terreno en casos en que se postule al subsidio de construcción sin compra de terreno; y con un proyecto pre aprobado, en caso que se postule al subsidio de construcción en cualquiera de sus modalidades. Estos atributos administrativos, no se recogen a través de ningún instrumento, y solo se conocen al momento de la postulación.

En el momento de la postulación, cada postulante define su núcleo familiar de manera autónoma, pudiendo dividirse una familia que administra un presupuesto y una dinámica familiar común o sumar más de uno; siempre y cuando a los nuevos grupos, se le haya aplicado el instrumento de caracterización socioeconómica. Aunque, en este proceso, los integrantes del núcleo postulante, quedan indexados en una base de datos, no pudiendo postular, a juicio del panel, en su etapa inicial, puede introducir distorsiones en la focalización, incrementando artificialmente la población potencial, a efectos de que las familias aumenten sus probabilidades de obtención del bien raíz, pudiendo incluso que una misma familia obtenga diversas unidades de bienes raíces, lo que se

¹⁸Art. 1 DS 49 (V y U) de 2011, de acuerdo al texto que incluye última modificación del DS N° 22, (V. y U.), de 2016

¹⁹ De acuerdo a los instrumentos de caracterización socioeconómica vigentes, pudiendo emplearse calificación socioeconómica (CSE) en el RSH, la cual considera la determinación de los ingresos del hogar, el cálculo del índice de necesidades y la aplicación del test de medios (MIDESO, 2017); o bien la Ficha de Protección Social (FPS).

²⁰ Pueden ser hogares unipersonales, cuando son personas mayores, indígenas, personas con discapacidad, en condición de viudez o que acrediten acogerse a las condiciones de reparación a víctimas de tortura (Valech).

²¹ Sólo podrán postular de manera individual, las personas mayores de 60 años, las personas en condición de viudez acreditada, personas con discapacidad, aquellas que tengan la calidad indígena, las personas reconocidas como víctimas de la violación a los derechos humanos de acuerdo al DS N° 1040 del Ministerio del Interior.

aleja del objetivo último de este instrumento de política. En efecto, de acuerdo a las estimaciones realizadas por CECT, la población objetivo medida con este instrumento asciende a 1.252.505²².

No existen otros criterios de focalización que se apliquen de manera permanente y sistemática para definir la **población objetivo**, es decir, aquella que se planea atender en el mediano plazo. Anualmente, el presupuesto programático y la capacidad de gestión regional para gestionar proyectos ingresados y calificados en el banco de proyecto, determinará la cantidad de subsidios a otorgar. De esta forma, la población objetivo, es aquella que se autoselecciona por interés en solicitar un subsidio, pero se desconocen estas cifras, por lo que, para su cuantificación, se asimila a la potencial.

CUADRO 1: POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO PERÍODO 2016-2019

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

Fuentes: (a) Estimación en base a CASEN según descripción Cuadro 1 | (b) Meta anual de otorgamiento de subsidios definida por MINVU, de acuerdo a Circulares de distribución del Programa Anual de la DPH. Los criterios de planificación se describen en Anexo 3.

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

Territorialmente, el 37% de la población potencial y objetivo, se concentra en la región Metropolitana, de acuerdo con la última Casen 2017 (Cuadro 2), superando por lejos a sus más cercanas seguidoras, la región de Valparaíso y la región del Biobío, las que suman 21,5% de la población potencial.

CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN POTENCIAL AÑO 2017

Región	Total hogares	Porcentaje
Región de Arica y Parinacota	12.510	1,3%
Región de Tarapacá	23.814	2,5%
Región de Antofagasta	25.954	2,7%
Región de Atacama	16.012	1,7%
Región de Coquimbo	43.702	4,6%
Región de Valparaíso	105.956	11,2%
Región del L.G.B O'Higgins	54.948	5,8%
Región del Maule	52.673	5,6%
Región de Ñuble	27.555	2,9%
Región del Biobío	97.380	10,3%
Región de La Araucanía	56.093	5,9%

22 De acuerdo a estudio complementario de focalización realizado por el centro de Estudios de Ciudad y Territorio (CECT) del MINVU para efectos de la presente evaluación.

CUADRO 3: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, PERÍODO 2016-2020 (MILES DE \$2020)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable (MINVU)	Presupuesto inicial de la Institución responsable (SERVIU)	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	%	%
				Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable (SERVIU)	Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable (MINVU)
2016	\$2.005.623.748	\$1.739.375.618	\$477.603.331	27%	24%
2017	\$2.557.682.669	\$2.239.623.534	\$297.024.293	13%	12%
2018	\$2.640.270.224	\$2.347.870.594	\$299.473.469	13%	11%
2019	\$2.788.073.109	\$2.496.608.212	\$604.410.155	24%	22%
2020	\$3.015.472.228	\$2.700.362.342	\$643.551.141	24%	21%
% Variación 2016-2020	50,4%	55,3%	34,8%	<i>No aplica</i>	<i>No aplica</i>

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

De acuerdo con lo indicado, el presupuesto asignado al FSEV en el año 2016 ascendió 477.603 millones de pesos²⁴, con un aumento de 34,8% en el periodo evaluado, pero con un comportamiento irregular en dicho crecimiento, ya que en el año 2017 existió una caída aproximada del 38% en la asignación presupuestaria con respecto al año previo, y en 2019 el presupuesto más que duplicó los recursos destinados al FSEV en 2018. Estas variaciones se explican principalmente por redistribuciones presupuestarias a nivel del Ministerio para el financiamiento de nuevos programas de la política habitacional (término de uso de anticipos en los contratos, y comienzo de otorgamiento de créditos financiados a través de una asignación presupuestaria diferente). A partir de 2019 la caída en la asignación se revierte ya que comienza el reintegro de dichos préstamos.

La participación del programa en el presupuesto de la Institución Responsable se ha analizado en dos sentidos. El primero, corresponde a la participación del FSEV dentro del presupuesto total del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual representó en promedio para el periodo de 18% de los recursos de la cartera, con una fluctuación entre un 11% y 24%. El segundo análisis, permite comparar el presupuesto del FSEV con la sumatoria de los presupuestos de los SERVIU y de este modo establecer una mirada más precisa respecto a la participación del programa en el presupuesto de las instituciones que lo ejecutan, en particular, para el periodo evaluado el FSEV representó en promedio el 20% del presupuesto total de todos los SERVIU del país, y su distribución fue similar a la revisada respecto al Ministerio en su conjunto.

Respecto a las fuentes de financiamiento del programa, la principal proviene de las asignaciones presupuestarias específicas al Programa entregada a través de la Ley de Presupuestos (Partida 18, Capítulos del 21 al 36, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 01, Asignación 133). Respecto del aporte de la institución responsable al programa, corresponde al 3% del total del gasto, la estimación se realizó considerando la suma del gasto en los subtítulos, 21 y 22 de los SERVIU y del nivel central asociado al FSEV. Existe en algunos casos el aporte de otras instituciones públicas al FSEV, en particular, el aporte realizado por los gobiernos regionales, pero dicha información debe ser levantada de cada uno de los SERVIU, así como la estimación de los subtítulos mencionados. En el capítulo de Economía se presentará la metodología de estimación

²⁴ Este corresponde al valor actualizado a pesos 2020. Valor nominal 2016: 435.173 millones de pesos.

de dichos presupuestos en base a los gastos históricos realizados por los SERVIU en dichos subtítulos e ítems.

Respecto de la asignación y distribución regional de los recursos, es importante considerar la dimensión temporal que implica la implementación del FSEV, ya que tanto los plazos de ejecución del subsidio (21 meses desde el otorgamiento²⁵), y los plazos de construcción superan el año calendario, por lo que la gestión presupuestaria se complejiza dado que se deben ir cumpliendo compromisos de pago de acuerdo con variables que no siempre están bajo el control total del Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

En este sentido, desde la operación del FSEV se han definidos los conceptos de “presupuesto” entendido como los recursos del año para el pago de los subsidios emitidos, y se define como “programa” los compromisos en UF del año para la definición de iniciación de proyectos.

La asignación y distribución del “programa” regional considera distintos factores. El primero de ellos corresponde al peso relativo que cada región tiene en el déficit cuantitativo. Luego, se considera la tasa de colocación de subsidios del año anterior, el Banco de Postulaciones (proyectos en evaluación y proyectos en preparación) y planes específicos regionales. En base a dichos factores, y en conversación con las direcciones regionales se definen los recursos asociados para la generación de proyectos y otorgamiento de subsidios. Sin embargo, respecto al “presupuesto” este se determina de acuerdo con el arrastre de compromisos por pagar y tasas de pago según año de origen de subsidios, es decir, los recursos del año asignados en la Ley de Presupuestos son utilizados para pagar los compromisos adquiridos en años anteriores a través del otorgamiento de subsidios, y los pagos están asociados a variables como el estado de avance de las obras o cantidad de familias que encuentran una vivienda para la compra (en la modalidad de adquisición individual).

Este proceso dentro del ciclo presupuestario del Programa es denominado PEGIR²⁶ (planificación estratégica y gestión de recursos), en el cual anualmente concurren todas las regiones, exponen su planificación para el siguiente año y ese insumo de la política habitacional, los SERVIU elevan una solicitud de recursos asociados a una cantidad de subsidios según ciertos objetivos, énfasis y el déficit que detectan en el territorio.

II. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

1. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

El FSEV atiende el problema público de un acceso inequitativo de las familias a una vivienda adecuada, dejando sin acceso a las más vulnerables en una magnitud relevante. De acuerdo con las cifras de la Encuesta CASEN de 2017, una de cada tres familias que presenta algún tipo de requerimiento habitacional, corresponda a familias de mayor vulnerabilidad (perteneciente al I quintil de ingresos), lo que equivale a 245 mil hogares, donde el ingreso promedio del hogar no

²⁵ El beneficio puede ser prorrogado a solicitud del beneficiario y bajo aprobación del SERVIU correspondiente.

²⁶ El PEGIR es un proceso de planificación de toda la inversión y gasto del Ministerio, en el que se inscribe la inversión habitacional. Este instrumento consolida y prioriza las iniciativas habitacionales y urbanas de cada región, como resultado de un diagnóstico en base a antecedentes de déficit, lineamientos ministeriales, y problemáticas específicas regionales y territoriales.

superá 11,2 UF (\$300.139²⁷). Adicionalmente, se evidencia un aumento de 64% en el allegamiento para este sector de la sociedad entre la encuesta de 2015 y 2017 (CChC, 2019).

Este problema tiene asociado externalidades negativas y un alto costo social. Tal como lo señala ONU-Hábitat (Duncan, s/f), la vivienda inadecuada en Chile, como en América Latina, afecta a muchas más personas que residen las áreas urbanas.

La misma fuente, indica que por una parte, se opta por viviendas en arriendo de bajo estándar, las que permiten mejor cercanía a las fuentes laborales, pero las que se arriendan a bajo costo, pueden verificar mayor obsolescencia, falta de mantención y mayores niveles de allegamiento y hacinamiento porque varios núcleos familiares hacen frente al pago del arriendo. Asimismo, estos efectos son evidentes en asentamientos informales²⁸ (a menudo ubicados en la periferia), que van aparejados de una serie de problemas: carencia de infraestructura y servicios básicos (incluyendo agua, alcantarillado y basura), los asentamientos informales a menudo presentan altos índices de criminalidad, tráfico de drogas y actividades del crimen organizado, la amenaza del desahucio, enfermedad, largos viajes al trabajo y a veces la muerte. A su vez, para satisfacer los costos crecientes de bienes básicos y mejoras habitacionales, las familias en viviendas inadecuadas recurren a estrategias de sobrevivencia que conducen al hacinamiento, con bajos o nulo cumplimiento de normas de seguridad, sin acceso a condiciones de saneamiento, habitaciones sin terminar y pobemente equipadas, y uso excesivo de lotes de viviendas por medio de subdivisiones. De esta forma, la relación entre la pobreza y vivienda inadecuada se considera cíclica: si bien la pobreza es considerada como la causa primordial de la vivienda inadecuada, también se le puede considerar como un efecto. (Duncan, s/f:6)

En nuestro país, son dos las principales causas que explican las dificultades de acceso a la compra de vivienda adecuada por parte de las familias más vulnerables.

- i. Las familias del primer quintil no pueden acceder de manera autónoma a un bien raíz, debido a que no son sujetos de crédito en el contexto de un mercado inmobiliario con precios sostenidamente al alza y de una gran desigualdad social (OECD; 2018)²⁹. En efecto, los requisitos para solicitar un crédito hipotecario en Chile contemplan edad mínima y máxima, antigüedad laboral, acreditación de una renta (que sea 4 veces el valor del dividendo a pagar), excelente comportamiento de pago de otros créditos; es decir, estar bancarizado o tener crédito en instituciones comerciales o financieras. La población vulnerable no cumple estos requisitos, dado sus bajos niveles de ingresos, por su escasa capacidad de emplearse (y más aún, formalmente) debido a una baja escolaridad: de acuerdo a cifras de la encuesta CASEN 2017, los hogares con carencia habitacional del I quintil de ingresos, tiene un ingreso mensual promedio de \$244.000 (en moneda de 2017), las jefaturas de estos hogares tienen en promedio, 10 años de escolaridad, y 42% de aquellas, están desocupadas o inactivas. Este conjunto de vulnerabilidades los torna sujetos riesgosos para el sistema financiero, lo que conlleva que las entidades financieras extremen las tasas de interés para estos grupos. A lo anterior se suma que se aplica una mayor tasa de interés en cuanto menor sea el monto del bien raíz a adquirir, tal como lo confirman Hevia y Vásquez (Banco Central, 2017), quienes

²⁷ Pesos del 31 de diciembre de 2017, año en que se toma la muestra CASEN 2017.

²⁸ Tales como campamentos y ocupación de terrenos con construcciones de material ligero.

²⁹ De acuerdo al informe (Estudios económicos de la OCDE – Chile), la tasa de pobreza relativa en Chile sigue siendo alta para los estándares de la OCDE, a pesar de su tendencia descendente. Por su parte, el decil de ingresos más altos superaba 2,8 veces la renta mediana en 2015, muy por encima del promedio de la OCDE (Disponible en www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-DSSUG.htm)

evidencian que las viviendas hasta 1.000 UF son castigadas por un interés superior a la tasa que fija el Banco Central para créditos de montos superiores³⁰.

- ii. Por su parte el mercado del suelo ha mostrado un alza sostenida en los valores por metro cuadrado en los últimos 20 años, la cual se transfiere al precio final de las viviendas y en consecuencia que genera una brecha insoslayable para las familias, entre el costo de una vivienda y su capacidad de pago. A este respecto, el Banco Central, estima que entre el año 2010 y 2019 se ha verificado un incremento del precio de las viviendas en Chile, del orden de 91,8% (tomando un índice de base 100 al año 2008). Esta alza es especialmente fuerte en la Región Metropolitana, donde el alza en el mismo periodo asciende a 101%, donde solo la zona poniente exhibe un valor algo menor (90,5%), pero indiscutiblemente alto. Ello ocurre a instancias que el incremento real de las remuneraciones entre el año 2011 y 2019 no supera los 2,4 puntos porcentuales, según los datos del INE.

Ambas condiciones han sido abordadas en la trayectoria de provisión de vivienda subsidiada, mutando progresivamente desde un bien meritorio³¹, que en los años 80 aplicaba el principio de exclusión vía el endeudamiento hipotecario de las familias, hasta llegar en la actualidad a lo que se conoce como el FSEV³². Este reemplazo ha significado que las familias pertenecientes al 40% más vulnerable de la calificación socio económica en el RSH obtengan, a través de este subsidio, una vivienda en propiedad, sin deuda. Esta nueva fórmula permitió superar los efectos no previstos de versiones anteriores³³, que se resumen en una concentración de deudores hipotecarios incapaces de cumplir sus obligaciones crediticias con las consecuentes penalidades financieras y los efectos adversos en sus economías familiares; lo que se agravó con la constatación de que la calidad de la vivienda social de aquel entonces presentaba importantes deficiencias constructivas. Además de eso, FSEV introdujo mejoras en su estrategia, en cuanto a sus estándares constructivos y de equipamiento de los conjuntos; mayores exigencias para la aplicación del subsidio a la localización, el control de los actores y de los procesos; nuevas alternativas de producción de vivienda y ha posibilitado la incorporación de nuevos actores en la gestión de los proyectos³⁴.

Con todo, a juicio del panel, **se justifica cabalmente la intervención del Estado** dada la magnitud del problema habitacional en la población más vulnerable del país, dentro de un modelo

³⁰ Las mayores tasas de interés para créditos de bajo monto pueden relacionarse con mayores costos y riesgos para la entidad financiera (costos fijos de administración de los créditos, mayor riesgo de morosidad, dada la vulnerabilidad de los beneficiarios). En la práctica, operan como criterio de exclusión para los más vulnerables.

³¹ También conocidos como bienes cuasi públicos, los cuales, se distinguen de los bienes públicos porque les es aplicable el principio de la exclusión mediante una tarifa, precio o retribución monetaria o no monetaria, aun cuando no se lleve a la práctica. Ejemplo: los hospitales públicos, centros deportivos municipales, museos, parques, bibliotecas públicas y, clásicamente las viviendas subvencionadas.

³² En esta evolución se incluye el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) que rigió hasta el año 2014, en su título I ya consignaba la vivienda social sin deuda.

³³ Fondo para proyectos habitacionales solidarios.

³⁴ En este escenario, se destaca especialmente la capacidad de la estrategia de adaptarse a nuevas formas de comprender la producción social del hábitat dando mayor poder de incidencia a la propia ciudadanía. Tal es el caso de la participación de Cooperativas cerradas de vivienda como grupos organizados y EP; o la construcción de vivienda de propiedad de Municipalidades (glosa N° 3 de 2017; que se describen en la siguiente sección). Asimismo, aparecen buenas prácticas como los concursos que se han realizado en el marco de los planes maestros en la Región Metropolitana, donde el SERVIU con terrenos en mano (comprados anticipadamente o terrenos fiscales recuperados) conduce a que las familias participan en el diseño de las bases de licitación para expresar sus requerimientos y las empresas compiten por desarrollar esos proyectos (sin participación o con una participación acotada de una EP). Competencia que en la primera experiencia realizada se centró en los precios y calidad de los diseños, que pudieran estar abordando los enfoques género – generaciones, seguridad pública y contribución al medio ambiente mediante soluciones de eficiencia energética.

social de mercado que aplica el principio de subsidiariedad. Sin embargo, este panel pone en cuestionamiento que el modelo que subyace al FSEV permita a éste contribuir a corregir la falla de mercado para el que fue creado, toda vez que la estrategia del FSEV asigna el rol de corrección de dicha falla, al propio mercado, lo que ha puesto en riesgo:

- un ritmo de producción y adquisición acorde a la necesidad; toda vez que el sector de la construcción priorizará su inversión en los proyectos que les sean más rentables³⁵, y que, dado que tiene el control sobre todos los factores productivos, determinará el precio final de las viviendas y el presupuesto fiscal no puede variar a esa velocidad. Asimismo, la presión al alza sobre el precio de los bienes raíces, también ha afectado a las viviendas usadas de bajo costo, quedando éstas también por sobre el monto del subsidio.
- la representación del interés de las familias, cuando la entidad patrocinante es una inmobiliaria cuyo fin es obtener una rentabilidad económica en el más breve plazo.
- la focalización en las familias con mayor necesidad; toda vez que el interés económico pujará por completar los cupos en el menor tiempo posible, sin resguardar que se cumplan los objetivos públicos para otorgar el beneficio.
- el acceso a la ciudad y la integración social; porque buscará maximizar la utilidad en lugares con menor precio de suelo, menor complejidad constructiva, menos regulaciones, donde sea factible generar mayor economía de escala.

Adicionalmente el diseño propio del FSEV, añade otras limitantes para el logro del objetivo que se ha trazado el FSEV. A saber:

a) ***En cuanto a la definición de población potencial***

La equivalencia que se hace entre la población potencial y el déficit habitacional de los grupos más vulnerables no releva la necesidad e interés de las familias por obtener una solución habitacional por la vía de un bien raíz y, por tanto, resulta muy genérico para focalizar adecuadamente el FSEV. Hasta el momento, no es posible arribar a una medición más precisa, dado que los instrumentos de caracterización socioeconómica y demográfica que emplea el MINVU, recogen características de la población vulnerable sin vivienda principalmente en relación con el ingreso, más no en relación con: la necesidad y urgencia habitacional; las condiciones para asumir la autonomía residencial y el impacto en sus presupuestos familiares; la disposición de alejarse de sus redes sociales y/o familiares al mudarse de comuna o barrio para acceder a una vivienda propia; su preferencias habitacionales y entre soluciones colectivas o individuales; y especialmente, una identificación de las vulnerabilidades que puedan dejar fuera a un número importante de familias de los procesos de postulación (incompatibilidades para asistir a reuniones o realizar trámites dada sus condiciones de discapacidad, monoparentalidad y jefatura femenina con horarios laborales incompatibles, edad avanzada con dependencia y/o baja escolaridad).

Por último, por la naturaleza del problema público, la información de la población objetivo debe estar territorializada, ya que el diseño actual no permite un proceso estratégico de agregación

³⁵ Entre los años 2015 y 2019 el costo de edificación en el sector privado aumentó un 18%, mientras que índice real de precio de vivienda aumentó un 25%. Mientras que en el mismo periodo el costo promedio por vivienda social financiado por el DS49 se mantuvo estable.

territorial de la demanda social en función de la necesidad, sino solo de la capacidad de producción, dados los costos y presupuesto.

b) En cuanto a la selección de la población objetivo y efecto en la focalización

El RSH como instrumento para la selección de la población objetivo tiene ventajas por la transparencia de la información; pero resulta insuficiente, toda vez que se centra en la condición de ingreso, registrando a la vivienda como un factor de capital familiar, y no como una condición de vulnerabilidad cuando su calidad y/o condiciones de habitabilidad son deficitarias.

Asimismo, los factores de ponderación para la selección y prelación de las familias postulantes no están totalmente alineados con los fines de contribuir a reducir el déficit habitacional. En efecto, el DS 49 asigna un 19,2% del puntaje máximo a la vulnerabilidad habitacional; muy por debajo del peso relativo que asigna a las condiciones del núcleo familiar (24%) y a las condiciones especiales (42%). Puesta así la asignación de puntajes, no necesariamente se prioriza a las familias con mayor vulnerabilidad social dentro de las familias con índices críticos de déficit habitacional y por tanto puede verse afectada la focalización en la distribución de la vivienda social.

c) En cuanto a la definición de su resultado:

Si bien a nivel de propósito se busca proveer una “vivienda adecuada” para las familias más pobres, su estrategia se enfoca principalmente en la provisión de viviendas en propiedad individual (o familiar), lo que se ha traducido en mejorías importantes en la normativa constructiva de las viviendas; aunque no se han atendido con igual intensidad aspectos más amplios de ese derecho, como la habitabilidad, la localización, la disponibilidad de servicios y la infraestructura. En efecto, el FSEV atribuye el poder de decisión sobre la localización y el diseño del proyecto a agentes privados. No obstante contar con entidades patrocinantes de distinta naturaleza jurídica, las empresas privadas son las verdaderamente responsables por encontrar y adquirir el suelo, y por elaborar los proyectos. En este modelo, el criterio para orientar las decisiones de esos agentes no puede ser otro sino el de rentabilidad. Ello conlleva una focalización de los nuevos conjuntos en las periferias de las ciudades; allí donde el valor del suelo permite maximizar la utilidad; allí que donde la vivienda tiene muchas menos probabilidades de ir aparejada de acceso a los bienes urbanos.

d) No cuenta con estrategias para sortear la determinante del suelo

Como se ha expresado en decenas de estudios, el suelo es el factor que mayormente incide en el valor final de las viviendas, muy por sobre el costo de los materiales de construcción, la mano de obra y la tecnología empleada, que son factores productivos bastante estables en su precio de mercado. Una reciente investigación Valoración de la tierra de uso residencial y su contribución al valor de mercado de la vivienda en Chile muestra que el terreno explica 46% del valor de las viviendas, en casas este porcentaje sube hasta 57%, mientras que en departamentos baja a 26%. (Flores et al, 2018)

Estos antecedentes explican la escasez (relativa) de suelos a precios que el subsidio puede pagar y no la escasez absoluta tal como lo demuestra Pablo Trivelli (2017), según quien existen más de 500 has. para construcción, suficientes para levantar cerca de 500 mil unidades de vivienda, si ese suelo disponible se utilizara para construir edificios de 8 pisos. Sin embargo, los elevados precios de los terrenos especialmente en zonas consolidadas desde el punto de vista urbano son la consecuencia de la especulación de estos bienes por parte de privados que

compran y reservan para vender a posteriori cuando no hay disponibilidad en ciertas zonas y pueden elevar los precios al mejor postor (Gasic, 2018), poniendo en tela de juicio que el Fondo otorgue una mejor localización a los futuros conjuntos habitacionales.

e) **No se promueve la competencia**

Los proveedores de vivienda social pueden no ser sensibles a las preferencias de la demanda, o simplemente, ignorarlas, toda vez que no hay competencia (Trivelli et al, 2010) y el modelo tercerizado que aplica actualmente el FSEV no la fomenta. Este postulado encuentra su explicación los siguientes antecedentes y su análisis:

- El precio de la vivienda social depende fuertemente del valor al que se transe el mt² de suelo urbano en el mercado, sobre el cual, el Estado no incide, puesto que no regula precios, no despliega estrategias para reducir o impedir la especulación, la concentración de propiedad del suelo, ni aborda la función de ordenamiento territorial con estos fines.
- Si bien el DS N° 49 admite que entidades sin fines de lucro puedan participar, son aquellas de naturaleza empresarial las que dominan este nicho que tiende concentrarse en ciertos territorios. La evidencia de esta evaluación demuestran que las entidades que persiguen fines públicos asumen esta tarea subsidiariamente, sea por inexistencia o desinterés de las inmobiliarias y, en otras, porque sus capacidades técnicas y el cumplimiento de su rol público les permite.
- Son actores externos quienes organizan la demanda, desarrollan el proyecto habitacional y eligen a una constructora, sin promover la competencia para el desarrollo de las obras. Sin la prohibición que EP-inmobiliaria sea filial de una constructora, se tratará de un negocio “llave en mano” para las empresas, las que, ante un bajo margen de utilidad, requieren de una recuperación rápida o el préstamo por el monto total de las obras a costo cero.
- Investigaciones y evaluaciones anteriores³⁶, evidencian que no son las familias las que eligen a las EP, sino al revés. No se cumplen los supuestos sobre capacidades de las familias, información plena para todos los actores, una variada oferta de EP y constructoras en todos los territorios, y el ministerio no tiene información cierta sobre la oferta disponible de suelos y viviendas usadas a precios del subsidio.
- La ausencia de un sistema de información territorial operando transversalmente, con datos sobre la población y sus necesidades (demanda) y de la oferta (suelos, asistencia técnica, constructoras y viviendas usadas a precios del subsidio), no permite al MINVU y sus servicios descentralizados una gestión que estimule la competencia de los proveedores.

El FSEV ha posibilitado la competencia, haciendo uso de la facultad de los SERVIU de llamar a concursos para proyectos habitacionales, como se ha realizado en la Región Metropolitana en el contexto de Planes Maestros. En este caso, se cuenta con un terreno, y el SERVIU quien organiza la demanda, incluyendo a las familias en la definición de bases de licitación, donde queden expresadas sus preferencias y luego para resolver el concurso de una cantidad considerable de oferente, generando una real competencia³⁷. Sin embargo, son casos muy acotados, que no muestran resultados aún y que han resultado extensos.

³⁶ Estudio sobre el funcionamiento de las EGIS (2011), y Evaluación de Impacto Fondo Solidario de Vivienda (2013)

³⁷ Compiten por proyectos completos e integrales de arquitectura, equipamiento, ingeniería y especialidades, dada la información proporcionada por la licitación, arriesgando una inversión de recursos humanos que solo será compensada si resultan adjudicados.

f) En cuanto a la co-gestión en la producción de vivienda

El propósito señala que la vivienda adecuada, será obtenida a través de un proceso de co-gestión con las familias. En el diseño, ésta se reduce al cumplimiento de hitos de carácter administrativo en que las familias validan diferentes etapas del proceso de producción de la vivienda. Esto ocurre puesto que el FSEV no cuenta con directrices acerca de la calidad y los fines últimos de los procesos de co-gestión; los que se centran más en la participación en su dimensión informativa y consultiva, más no se orientan a la co-producción social del hábitat en su sentido más integral.

g) Existe duplicidad con otros programas para el segmento menos vulnerable

El decreto DS N°49 permite que hasta un 30% de las familias que integran grupos de postulantes a conjuntos de vivienda, pertenezcan al tramo de CSE de RSH entre el 41% y 90%. Las familias de estos tramos tienen alternativas de postular a otros programas del MINVU con deuda hipotecaria (DS N°1, DS N°19) o bien al de arriendo (DS N°52), puesto que tienen capacidad de pago con la consecuencia de restar cupos a las familias que no tienen otra alternativa. A juicio de este panel, el problema radica en que los objetivos, requisitos e incentivos de cada programa no están bien delimitados y entre ellos se entrecruzan por la necesidad de colocar los subsidios, y la mal denominada flexibilidad. En otras palabras, si se ha de haber coincidencia en las poblaciones objetivos, los beneficiarios deben cumplir los requisitos que les exige el programa que los acoge en función de la regla de equivalencia y justicia para quienes si los cumplieron.

En síntesis, el diseño del FSEV se basa en un modelo que encarga la función de producción de vivienda al mercado, y dentro de éste, no se ha logrado ejercer el rol de conducción sobre aspectos estratégicos, ni se han dispuesto estrategias para equilibrar el poder de incidencia de las familias en la co-producción de su hábitat residencial.

h) Diseño no es sensible a las brechas de género en el acceso a la vivienda, que afectan especialmente a las familias más pobres

El FSEV no tiene un diseño sensible a las brechas de género³⁸, aun cuando el problema público presenta diferencias importantes entre hombres y mujeres. En efecto, el déficit habitacional tiene mayor prevalencia entre hogares uniparentales de jefatura femenina, especialmente en los segmentos más vulnerables de la sociedad; y del mismo modo, las mujeres, tienen menos acceso al crédito y salarios menores en términos relativos; mayor participación en mercados informales en los sectores de menores ingresos; por tanto, menores posibilidades de acceder a una vivienda adecuada de forma autónoma. El diseño programático no recoge estas características y en este sentido, puede perpetuar las brechas existentes; por lo siguiente:

- Los criterios de focalización asignan mayor peso relativo a condiciones especiales de vulnerabilidad que no se asocian directamente con la mayor prevalencia de condiciones de carencia habitacional en los hogares con jefatura femenina.
- En la formulación del propósito y los componentes, la centralidad está puesta en la provisión de un bien a familias, más no se indican referencias a condiciones de equidad en el acceso al bien inmueble, como en el acceso a los componentes.

³⁸ Ver análisis detallado en Anexo 4.

- En la provisión de los servicios no se visibilizan importantes barreras de género que pueden generar exclusión. En el caso de la asistencia técnica (componente 1), no se consideran acciones que reduzcan barreras de acceso de las mujeres alusivas a la conciliación de la vida laboral y el cuidado de personas dependientes. El proceso de postulación (componente 2), tampoco es sensible a las barreras que experimentan las mujeres para generar las condiciones mínimas para postular.

Aunque no está presente en el diseño, es destacable el convenio suscrito con el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género en 2008, para considerar cupos especiales de acceso directo, para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, y que hasta 2017 ha beneficiado a 580 mujeres.

2 DESEMPEÑO DEL PROGRAMA: EFICACIA Y CALIDAD

2.1 Eficacia a nivel de Componentes (producción de bienes o servicios)

a) Componente 1: Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social a familias beneficiarias.

La asistencia técnica se ejecuta en modalidades diferentes, según se trate de subsidio de para adquisición o construcción de viviendas, y también al interior de las tipologías de viviendas a construir (ver Anexo 3).

En el caso de los proyectos de construcción de viviendas, la asistencia técnica-constructiva, jurídica y social, se inicia una vez que los potenciales beneficiarios encuentran un terreno apto para la construcción según las necesidades de las familias que integra el comité y al valor máximo que se puede cubrir con los subsidios del programa. En el caso de la de AVC, la asistencia técnica se inicia cuando las familias han encontrado una vivienda que se ajusta al precio del subsidio y se extiende hasta que la vivienda ha sido inscrita en el CBR respectivo. En este caso, la asistencia técnica se presta a la misma población que ha obtenido el subsidio y tiene la misma duración que el tiempo en lograr su aplicación, es decir, hasta completar la totalidad de los pasos y pagos; por consiguiente, no es pertinente realizar mediciones de tiempo, ni de cobertura, ya que es la misma de la de los subsidios.

De un total de 3.535 proyectos constructivos terminados en el período de evaluación, se verifica una mayor participación del sector privado con fines de lucro en la prestación de servicios de asistencia técnica. Así, en el 75,2% de los proyectos, tuvieron una entidad patrocinante a una empresa privada con fines de lucro (Inmobiliarias, Consultoras, Constructoras, EIRL, entre otros). El SERVIU es el segundo prestador de asistencia técnica (con un 11,2 % de los proyectos de construcción).

Dados los registros de información del MINVU, no fue posible estimar ningún parámetro relativo a la eficacia de este componente.

b) Componente 2: Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas de acuerdo con estándar técnico del Programa

En el período evaluado, se han entregado un total de 90.014 paquetes de subsidios³⁹ habitacionales y complementarios para un número equivalente de familias beneficiarias. Un 75,3% de los cuales, han sido para la construcción de viviendas. Evolutivamente, el programa muestra un alza de subsidios otorgados (de 43,0%) entre 2016 y 2017, pero en los restantes años, se evidencia una reducción de la colocación de subsidios de cada año, respecto del anterior. El incremento en 2017 se focaliza en un mayor número de subsidios otorgados para las modalidades CNT y AVC.

CUADRO 4: SUBSIDIOS OTORGADOS POR AÑO Y MODALIDADES

Año asignación	CONSTRUCCIÓN GRAN ESCALA (a)		CONSTRUCCIÓN PEQUEÑA ESCALA (b)				AVC	SIN INF©	Total
	CNT	MP	ACA	CSP	DP	CPC			
2016	14.000	0	0	2.080	1	4	4.891	0	20.976
2017	21.224	0	2	1.730	3	16	7.025	0	30.000
2018	14.603	0		1.623	1	8	4.466	0	20.701
2019	11.483	221		790	4	0	5.830	9	18.337
Total	61.310	221	2	6.223	9	28	22.212	9	90.014
% Modalidad	68,1%	0,2%	0%	6,9%	0,01%	0,03%	24,7%	0%	100%
% Agrupación	68,4%			7,0%			24,7%	0%	

Fuente: Elaboración Propia a partir de planilla maestra administrada por FSEV

- a) Corresponde a construcción en Nuevos Terrenos (hasta 160 unidades) y Megaproyectos (hasta 600 unidades)
- b) Corresponde a modalidades de construcción en Sitio propio, densificación predial (en ambas donde se admite la autoconstrucción asistida y Pequeños condominios, de hasta 9 unidades).
- c) Subsidios en que no se especifica el tipo de proyecto habitacional que corresponde.

Los subsidios se han enfocado principalmente en la construcción de nuevas viviendas, siendo CNT el principal mecanismo de provisión de vivienda (68,1% de los subsidios), versus los de AVC que apenas alcanzan un cuarto de los subsidios (24.7%). Dentro de las modalidades constructivas de pequeña escala, el FSEV se muestra más intensivo en CSP, con prácticamente nada de focalización en DP y en la modalidad de construcción de pequeños condominios para cooperativas de vivienda cerrada, que se promovió como innovación.

Su escaso avance en términos de asignación de subsidios, dice relación con las dificultades de acoplamiento entre el diseño y los criterios operativos del FSEV, y aquellos en que se fundamenta la gestión social del hábitat por parte de las cooperativas cerradas (ellas promueven una producción social del hábitat y la vivienda que implica procesos democráticos más lentos que los que se establecen en la resolución de asistencia técnica; establecen un modelo de propiedad colectiva que no coincide con los estatutos del FSEV); los que han resultado muy complejos de procesar por parte del MINVU. Con todo, es posible destacar que estas iniciativas han sido posibles – casi en su mayoría- por la intercesión y colaboración de las municipalidades quienes han sido co-gestoras y movilizadoras de experiencias autogestionarias. Asimismo, estas experiencias, han impulsado modelos de gestión en que se suman recursos productivos y técnicos– también cooperativos- para desarrollar los procesos de asistencia técnica y de construcción. Algunas de estas experiencias han alcanzado altos estándares de diseño, así como en términos del modelo de gestión de vivienda (como el caso de Ñuquemapu en Pedro Aguirre Cerda, Paiwén en Valparaíso). Finalmente, las complejidades de llevar adelante estos proyectos cooperativos bajo los criterios rectores del FSEV, han puesto de manifiesto la necesidad de revisar esta normativa y evaluar la pertinencia de la continuidad de esta modalidad dentro del instrumento FSEV.

³⁹ Se habla de paquetes, ya que esta cifra no distingue los subsidios habitacionales base y los subsidios complementarios que también se entregan por vía de este componente.

Por último, dentro de la modalidad de CNT, también destaca una importante innovación en términos de gestión de la vivienda, tipo de propiedad que promueve y los actores que convoca. Se trata de la entrada en vigencia de una Glosa presupuestaria (N° 3 de 2017) que habilitó al FSEV a transferir recursos a municipalidades, para que éstas construyeran bajo los criterios del FSEV, conjuntos de vivienda colectiva, que en el futuro serán dadas en alquiler (para beneficiarios del DS 52), constituyendo un primer ejercicio de subsidio a la oferta. A través de esta glosa se han realizado 2 llamados especiales para el subsidio a la creación de unidades de vivienda para arriendo entre los años 2017 y 2018 a través del DS N°49, financiado obras de rehabilitación y construcción de nuevos inmuebles bajo este cuadro normativo. Con esta glosa, ha sido posible financiar el proyecto “Construcción Habitacional Justicia Social 1”, de la Corporación municipal de Recoleta (llamada inmobiliaria popular)⁴⁰, además de la rehabilitación de una vivienda colectiva patrimonial en la comuna de Santiago y un proyecto en la comuna de Independencia, con muy poco avance.

d) Componente 3: Fiscalización técnica de proyectos de construcción de vivienda individual y colectiva

Se verifica una mayor participación del sector público en la prestación de servicios de fiscalización. De un total de 10.538 viviendas terminadas⁴¹ donde se registra información de la entidad fiscalizadora el 72% de éstas, fueron fiscalizadas por SERVIU. La participación del sector privado es más prevalente en la fiscalización de CSP, en comparación con su participación en CNT. Sin embargo, un 73% de las viviendas no cuenta con información respecto de la entidad fiscalizadora, por lo que no es posible realizar conclusiones en relación con el desempeño global.

CUADRO 5: TIPO DE ENTIDAD FISCALIZADORA/SUPERVISORA DE VIVIENDAS DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN TERMINADOS 2016-2019

PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN	Tipo entidad fiscalizadora			
	Externo	Serviu	Sin información	Total
CNT	2.121 71,0%	5.999 79,5%	17.367 59,7%	25.487 64,4%
CSP	868 29,0%	1.540 20,4%	4.243 14,6%	6.651 16,8%
DP		10 0,1%	8 0,0%	18 0,0%
MP			7.449 25,6%	7.449 18,8%
Total	2.989 7,5%	7.549 19,1%	29.067 73,4%	39.605 100%

Fuente: Elaboración propia en base a reporte de fiscalizaciones/supervisiones por vivienda realizados en proyectos terminados 2016-2019 (DITEC),

Se observa que, en promedio, en el período, las viviendas fueron supervisadas o fiscalizadas 3,1 veces cada una; mostrando un alza de número de fiscalizaciones por vivienda a través de los años considerados en el período de evaluación (1,7 supervisiones por vivienda en 2016; 2 en 2017, 4 en 2018 y 5,4 en 2019).

⁴⁰ Consiste en un inmueble con una superficie total de 2.932 m², para acoger 38 departamentos de 57 m² cada uno, todos destinados a arriendo subsidiado. Tiene una. Cada vivienda cuenta con tres dormitorios, living, comedor, cocina y baño, además de una bodega, estacionamiento, sede social, conserjería, zona de juegos y quincho. El diseño del inmueble es del arquitecto, Premio Nacional de Arquitectura, Juan Sabbagh. El terreno fue aportado por la Municipalidad.

⁴¹ Corresponde a un 20% del total de viviendas terminadas en el período evaluado.

CUADRO 6: PROMEDIO DE FISCALIZACIONES/SUPERVISIONES REALIZADAS POR VIVIENDA TERMINADA ENTRE 2016-2019, SEGÚN MODALIDAD DE PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN

Modalidad de construcción	2016	2017	2018	2019	Total
CSP	2,6	7,6	15,7	36,1	11,2
DP	1,6	16,1	2,0		7,3
CNT	1,4	1,1	1,8	2,8	1,7
MP		0,1	1,0	1,5	0,9
Total	1,7	2,0	4,0	5,4	3,1

Fuente: Reporte de proyectos terminados preparado por DITEC.

- (a) Esta cifra se explica porque la normativa para MP no establece visitas una a una a las unidades de vivienda, sino a una muestra. Las estimaciones en la presente tabla, se han llevado a unidades de vivienda, a efectos comparativos; por lo que en el caso de MP, aparecen viviendas con cero visitas.

La ejecución de visitas inspectivas o de supervisión son más intensivas en las modalidades de pequeña escala, como CSP con 11,2 visitas por vivienda terminada⁴², seguido por DP, con 7,3 visitas en promedio, por vivienda terminada; en contraposición a las viviendas de los Mega proyectos, que tienen en promedio menos de 1 visita por unidad habitacional durante su ejecución. Estas diferencias, se explican en buena parte por la normativa que rige el Programa, la cual establece una gradiente de fiscalizaciones, que considera mayor acompañamiento a los pequeños proyectos, lo que podría ser revisado, sin comprometer mayores recursos en la fiscalización a grandes proyectos, incorporando sistemas de fiscalización aleatorio con multas mayores.

Un segundo elemento que llama la atención en el Cuadro 6, es la evolución de la fiscalización entre modalidades, que, en el caso de DP, muestra un alza muy significativa en el número de viviendas terminadas en 2017, con el mayor promedio de todas las modalidades en el cuatrienio.

2.2 Cobertura y focalización del programa

La cobertura efectiva es del orden de 22.500 familias que, en promedio entre 2016 a 2019, obtienen subsidios anualmente, lo que representa un 1,3% respecto de población potencial en promedio.

CUADRO 7 COBERTURA AÑOS 2016-2019

Año	Población Potencial/Objetivo (a)	Beneficiarios Efectivos intermedios (b)	% Beneficiarios intermedios respecto a Población Potencial/Objetivo (b)/(a)
2016	805.939	20.976	2,60%
2017	948.059	30.000	3,16%
2018	948.059	20.701	2,18%
2019	948.059	18.337	1,93%
%Variación 2016-2019	17,6%	-12,6%	-25,7%

Fuentes (a) Estimaciones propias en base a encuesta CASEN. Corresponde a la suma de los hogares del primer Quintil de ingreso autónomo, no propietarios que presentan allegamiento externo (todos los hogares que tiene la condición de allegamiento externo), hogares con allegamiento interno y con acogimiento igual o superior a 2,5 y hogares sin allegamiento, pero que ocupan viviendas irrecuperables. Tal como se indicó en la primera sección, ambas poblaciones son coincidentes.

(b) Familias beneficiarias de subsidios anualmente.

⁴² Se registra 1 solo caso de CSP con ninguna visita de fiscalización.

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

CUADRO 8 COBERTURA REGIONAL DEL FSEV, EN COMPARACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO

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

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

En cuanto a la distribución a nivel comunal, se observa que si bien el programa cubre 311 comunas del territorio nacional (90% de comunas del país), su distribución ha en cuanto a los subsidios otorgados ha sido concentrada, tal que 54,8% de los subsidios se han otorgado en 44 comunas (12,7% de las comunas del país). A nivel regional, las regiones de Ñuble, Los Lagos, Magallanes y O'Higgins, concentran más del 50% de los subsidios en menos de un 10% de sus comunas. A su vez, en las regiones con las áreas metropolitanas más grandes; también hay una alta concentración: en la región de Valparaíso, 4 comunas concentran el 54,4% de los subsidios de la región, en Biobío, 6 comunas el 49,9% y en la RM 9 concentran el 52,7%), en el caso de la RM corresponden mayoritariamente a 8 comunas periféricas⁴³, exceptuando en este grupo a Estación Central que se encuentra en un área central (ver Anexo 6).

Finalmente, respecto de la capacidad del programa de responder a la demanda que se va presentando anualmente, el modelo operacional para el caso de las modalidades de construcción requiere que previo a la postulación el proyecto constructivo se encuentre ingresado en el banco de proyectos y aprobados técnica y socialmente. Los llamados se realizan teniendo en cuenta la

⁴³ Se consideran periféricas, aquellas comunas fuera del perímetro de Américo Vespucio. Se trata de Puente Alto, San Bernardo, Colina, Lampa, la Pintana, Melipilla, Isla de Maipo, El Bosque.

cantidad de proyectos que se encuentran en el banco, los que – de acuerdo con lo señalado por los directivos del FSEV- se asignan en su totalidad. Por consiguiente, sólo en el caso de la modalidad de adquisición, se produce una brecha entre los postulantes y la asignación de subsidios. En este caso, se ha podido medir que en promedio en cada año se ha beneficiado a un 8,9% de las familias postulantes, cifra que refleja un problema de manejo de expectativas e información hacia la población potencial, y que resulta algo baja en comparación a la colocación de subsidios entre postulantes del DS 1, cuyo promedio en el título 0 (para los segmentos más vulnerables) es de 24% entre 2011 y 2013.

CUADRO 9: PORCENTAJE DE SUBSIDIOS AVC OTORGADOS RESPECTO DEL TOTAL DE POSTULANTES EN LLAMADOS DE CADA AÑO [EFICACIA/PRODUCTO])

FÓRMULA	2016	2017	2018	2019
Postulantes	16.204	60.823	59.900	50.421
Familias con subsidio asignado	2.555	5.327	3.030	3.392
Porcentaje de demanda atendida	15,80%	8,10%	5,10%	6,70%

Fuente: Elaboración propia en base a información enviada por DAGV con resultados de llamados a AVC entre 2016 y 2019

Analizando la focalización del FSEV en términos del cumplimiento de los criterios de focalización, el estudio complementario ha permitido constatar que el 89,1% de quienes recibieron subsidios en el período, son del grupo más vulnerable de la caracterización socioeconómica, al que se dirige preferentemente el Fondo, lo que indica una buena focalización desde el punto de vista socioeconómico.

CUADRO 10: DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS OTORGADOS SEGÚN TRAMO DEL INSTRUMENTO DE CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA (1)

Año	[0-40]		[50-60]		[70-80]		[80-90]	
	hogares	%	hogares	%	hogares	%	hogares	%
2016	18,426	94,9%	645	3,3%	231	1,2%	116	0,6%
2017	27,572	90,6%	1,843	6,1%	742	2,4%	262	0,9%
2018	16,968	83,8%	2,106	10,4%	927	4,6%	247	1,2%
2019	11,779	5,2%	1,354	9,8%	557	4,0%	142	1,0%
Total	74,745	89,1%	5,948	7,1%	2,457	2,9%	767	0,9%

Fuente: Elaboración propia en base a base Caracterización de beneficiarios (oct 2019)

(1) Se homologan quintil I de FPS a deciles 1 a 4 del RSH; quintil II a los deciles 5 y 6; y quintil III a deciles 7 y 8.

Desde otra arista, si se observa la focalización desde el punto de vista de la vulnerabilidad social y habitacional que presentan las familias beneficiarias; que son atributos que se recogen en los criterios de selección del DSD N°49, se observan mayores grados de desfocalización, no obstante, sí se focaliza preferentemente en los sectores más vulnerables, pero sólo desde el punto de vista de los ingresos.

Con base en una población de 63.703 familias que recibieron subsidio entre 2016 y 2019 (70,7% de los beneficiarios efectivos), y para los cuales se contaba con información confiable, el estudio

complementario realizado por CECT estimó dos índices: uno de vulnerabilidad habitacional⁴⁴ y uno de vulnerabilidad social⁴⁵ (ver detalle de la metodología de cálculo en Anexo 7).

Según se observa en el siguiente cuadro, la mayoría de los seleccionados que pertenecen a la población a la que se dirige preferentemente el FSEV (tramo hasta el 40% del CSE según RSH), presentaban baja vulnerabilidad habitacional y social. Lo mismo ocurre con los beneficiarios que se ubican por sobre este tramo, entre los cuales, un 93,5% no posee condiciones de vulnerabilidad social que el programa pondera con mayor intensidad (presencia de miembros con discapacidad, menores hasta 5 años, menores entre 6 y 18 años, adultos mayores y ser hogar monoparental).

CUADRO 11: QUINTIL DE VULNERABILIDAD HABITACIONAL Y SOCIAL DE BENEFICIARIOS DE SUBSIDIO 2016-2019,
DE ACUERDO A TRAMO DE CSE AL MOMENTO DE LA POSTULACIÓN

Tipo de vulnerabilidad	Tramo de CSE (1)	Quintil de vulnerabilidad en cada índice					Total
		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Vulnerabilidad habitacional	Tramo 40	1,3%	5,8%	5,8%	29,8%	57,4%	56923
	Tramos 50-100	0,8%	3,8%	5,3%	22,4%	67,8%	6720
Vulnerabilidad social	Tramo 40	0,3%	1,7%	6,8%	47,4%	37,9%	56923
	Tramos 50-100	0,2%	0,7%	5,7%	42,2%	51,3%	6720

Fuente: Elaboración propia en base a estudio complementario realizado por CECT-MINVU

(1) Se homologan quintil I de FPS a deciles 1 a 4 del RSH; quintil II a los deciles 5 y 6; y quintil III a deciles 7 y 8, y quintil V a deciles 8 y 9. Se excluyen casos sin datos.

A su vez, en el tramo de CSE entre el 41% y 90%, un 90,2% casi no posee vulnerabilidad habitacional y un 39,3% de este tramo (cuadro 11) tampoco está en condición de déficit habitacional (cuadro 12). Todo ello se contradice con lo establecido en el DS 49 que le impone a este segmento, la condición de estar en condiciones de carencia habitacional para poder adscribir a proyectos de construcción y podrían estar indicando una desfocalización.

⁴⁴ Este índice tiene por objetivo identificar el grado de vulnerabilidad habitacional de los seleccionados al momento de su postulación. El índice comprende 4 dimensiones: habitamiento, tipología de vivienda, sistema de distribución de agua potable y sistema de eliminación de excretas, cada uno de los cuales se asocia a un puntaje por hogar. Los puntajes de cada componente se suman a nivel de hogar, luego se ordenan en quintiles en orden inverso. Por lo que, los quintiles menores concentran los seleccionados con mayor vulnerabilidad habitacional. Estos puntajes se basan en los puntajes establecidos en el DS49, pero ajustaron para que no se concentren en los extremos.

⁴⁵ Este índice tiene por objetivo identificar el grado de vulnerabilidad social del núcleo familiar al momento de la postulación. El índice comprende 4 dimensiones: discapacidad, menores hasta 5 años, menores entre 6 y 18 años, adultos mayores y hogar monoparental. Cada una de esas dimensiones se asocia a un puntaje por hogar. Estos puntajes se basan en los puntajes establecidos en el DS49, pero se ajustan para que no se concentren en los extremos. Los puntajes de cada componente se suman a nivel de hogar y se ordena en quintiles en orden inverso, vale decir, el primer quintil agrupa a los seleccionados con mayor vulnerabilidad social o con más carencias

CUADRO 12: HOGARES BENEFICIARIOS CON Y SIN DÉFICIT HABITACIONAL AL MOMENTO DE LA POSTULACIÓN
DE ACUERDO A TRAMO DE CSE AL MOMENTO DE LA POSTULACIÓN

Tramo de CSE	Situación de hogares a la postulación			
	Sin déficit habitacional		Con Déficit habitacional	
Tramo 40	14.876	58,4%	10.579	41,6%
Tramo 50	1419	61,6%	883	38,4%
Tramo 60	951	61,0%	608	39,0%
Tramo 70	567	59,6%	384	40,4%
Tramo 80	401	57,4%	298	42,6%
Tramo 90	291	61,9%	179	38,1%

Fuente: Elaboración propia en base a estudio complementario realizado por CECT-MINVU.

Comparando los datos de focalización efectiva, resultan bastante coherentes con la definición de la población potencial, toda vez que ésta, presenta bajos niveles de carencia habitacional (por irrecuperabilidad de la vivienda y hacinamiento); siendo principalmente hogares allegados (ver Anexo 6). Ello plantea una importante conclusión en términos del diseño estratégico y del mecanismo de focalización del FSEV.

2.3 Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales

El programa define su propósito centrado en la entrega de una vivienda adecuada acorde a los estándares definidos por la normativa (DS N° 49, V y U, 2011). En este sentido, muestra una eficacia global de **52.647 viviendas entregadas** (construidas o adquiridas con subsidios pagados) a igual número de familias, entre 2016 y 2019, considerando solo aquellas familias que postularon después de la modificación del DS 49, en 2015⁴⁶, lo que representa un **9,2% del total de viviendas entregadas por el MINVU** entre 2016 y 2019 bajo todos los programas, considerando las postulaciones rezagadas desde el programa de subsidio previo DS 174⁴⁷.

Si se observa las familias que reciben efectivamente las viviendas en cada año, se tiene que en promedio 11.761 familias han recibido su vivienda definitiva en los años en evaluación, lo que representa un aporte promedio de 1,3% a la población potencial. Esto permite inferir en un ejercicio muy simple, y estimando que la población potencial se mantendrá estable en los años venideros, que se atendería a la totalidad de ella en un plazo de 80 años.

CUADRO 13: COBERTURA AÑOS 2016-2019

Año	Población Potencial (a)	Beneficiarios efectivos (finales) (b)	% Beneficiarios finales respecto a Población Potencial (b)/(a)
2016	805.939	3.718	0,5%
2017	948.059	12.682	1,3%
2018	948.059	17.449	1,8%
2019	948.059	13.197	1,4%
%Variación 2016-2019	17,6%	254,9%	201,7%

(a) Estimaciones propias en base a encuesta CASEN. Corresponde a la suma de los hogares del primer Quintil de ingreso autónomo, no propietarios que presentan allegamiento externo (todos los hogares que tiene la condición de allegamiento externo), hogares con allegamiento interno y con hacinamiento igual o superior a 2,5 y hogares sin allegamiento, pero que ocupan viviendas irrecuperables.

(b) Familias que recibieron vivienda propia en cada año

⁴⁶ Se incluyen solo los postulantes después de 2015, ya que corresponden propiamente a los beneficiarios del modelo del FSEV que se está evaluando, cuyas modificaciones en el modelo operativo, datan de 2015.

⁴⁷ Este porcentaje debe ser depurado, descontando de la producción total de viviendas del MINVU; aquellas que corresponden a subsidios otorgados por DS 49 con fecha previa al 2015. Se requiere solicitar esta información al Ministerio.

Los subsidios se han focalizado preferentemente en la modalidad de construcción de viviendas para grupos familias organizadas, correspondiendo un 73,4% a subsidios para conjuntos habitacionales.

CUADRO 14: VIVIENDAS ENTREGADAS 2016-2019 (1)

Tipología	2016	2017	2018	2019	Sin Información	Total general
I. Construcción	2.377	10.147	14.228	11.667	2.795	41.214
<i>I.a. Colectivo</i>	1.980	9.324	13.645	11.186	2.497	38.632
<i>I.b. Individual</i>	397	823	583	481	298	2.582
II. Adquisición	1.341	2.535	3.221	1.530	2.806	11.433
Total	3.718	12.682	17.449	13.197	5.601	52.647

Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Maestra administrada por FSEV

(1) Corresponden a viviendas entregadas o finalizadas cada año, para el periodo de evaluación, descontadas aquellas cuyos otorgamientos de subsidio fueron previos a 2015.

En relación con el **cumplimiento del propósito**, aunque no se cuenta con metas respecto de población objetivo o déficit habitacional, se puede señalar que en el período se ha dado cobertura a un promedio de anual 1,6% de la población potencial (Cuadro 15).

CUADRO 15: INDICADORES DE MML MEDIDOS EN ESTA DIMENSIÓN DE ANÁLISIS

Indicador MML	Cuantificación			
	2016	2017	2018	2019
Eficacia/ resultado intermedio Porcentaje de familias con soluciones habitacionales del FSEV (1) en relación a la población potencial medido vía encuesta CASEN 2017	0,5% (3.718/ 805.939)	1,3% (12.682/ 948.059)	1,8% (17.449/ 948.059)	1,4% (13.197/ 948.059)

Respecto de la eficacia del programa puede decirse que comparado contra sí mismo, su capacidad de respuesta muestra una cierta tendencia al alza; también en relación con la mayor respuesta en modalidades colectivas, lo que se considera positivo desde el punto de vista de la cualidad distintiva de este programa en relación con otras respuestas del Estado al problema habitacional, que tienen un corte individual; pero que tiene su contracara en el poco uso de modalidades que generan mayor aprovechamiento del suelo urbano de mejor localización. De otra parte, comparativamente con su programa predecesor (DS 174), estas cifras muestran menor capacidad de respuesta, especialmente en comparación con el Título I dirigido a la población más vulnerable; el que en 4 años (2006-2009) años había entregado 144.732 viviendas (promedio de 36.183 por año), mientras que desde 2016 a la fecha, el FSEV ha entregado un promedio anual de 13.162 viviendas. Esta menor productividad comparada, se explicaría en parte, por el alza de los costos de suelo, y de un incremento de los costos asociados a la modificación en la norma constructiva que incrementa los recintos, flexibiliza y mejora el estándar del programa arquitectónico acorde a las necesidades familiares e incrementar la inversión en equipamientos y espacios comunitarios; dado un presupuesto más o menos estable.

A nivel de **fin**, se señala que el FSEV tiene como norte contribuir a reducir el déficit habitacional. Para avanzar en una medición al respecto, el estudio complementario realizado por CECT homologó tres componentes del déficit según la metodología Casen a los beneficiarios y al RSH/FPS: esto es: déficit de vivienda por tipología (vivienda irrecuperable); hogares allegados no hacinados; y hogares allegados hacinados (entendiendo que no es posible separar núcleos en RSH/FPS). De esta forma, se calculó cuántos de los seleccionados se encontraban en una de estas tres situaciones en el momento de postular al programa. En términos generales, el 37%

de los seleccionados se encontraban en situación de déficit al momento de postular (sobre el total de 63.703 casos con información válida disponible).

Con todo, se puede estimar que su contribución a reducir el déficit habitacional en el cuatrienio ha sido de 4,4 %; aunque hay cerca de 56.000 beneficiarios del FSEV que no se encontraban en condiciones de déficit habitacional y que, a juicio de este panel, debiera ser considerada población desfocalizada, no obstante, el DS 49 los admite. De haberlo estado, la contribución neta del programa al DHC habría sido del orden de 11,6%.

CUADRO 16: CONTRIBUCIÓN DEL FSEV A REDUCIR EL DÉFICIT HABITACIONAL

Déficit habitacional cuantitativo (DHC) total (a)	Población potencial (b)	Población potencial con DH (c)	Población efectiva con DHC (d)	Contribución a la reducción del DHC (e)
775.603	948.059	200.998	33.920	4,4 %

Fuente: Casen 2017 y estudio complementario CECT-MINVU

- (a) Estimado en base a CASEN 2017
- (b) Hogares con más de un integrante no propietarios, hasta 40% de vulnerabilidad por ingreso; incluyendo hogares unipersonales de personas mayores, viudas/os; con discapacidad o indígenas, con y sin déficit habitacional; y núcleos hasta 90% de vulnerabilidad por ingreso con déficit habitacional (CASEN 2017)
- (c) Proporción de hogares del grupo (b) que presentan déficit habitacional cuantitativo
- (d) Se calcula aplicando el porcentaje de población efectiva con DH obtenido por el estudio complementario para una población efectiva de 63.703, aplicada a la totalidad de los beneficiarios de subsidios asignados en el período (90.014)
- (e) Razón entre (d)/(a)

De acuerdo al mismo estudio ya señalado, dentro de los hogares seleccionados que presentan déficit cuantitativo al momento de la postulación (solo 63% de la muestra), la mayor proporción son los hogares allegados (12.921 equivalentes al 53,8% de hogares con DH), le siguen los hogares allegados hacinados 8.336 (34,7%) y las viviendas irrecuperables 2.748 (11,4%).

Desde el punto de vista regional, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y la Metropolitana, han superado la proporción de hogares beneficiarios que presentaba déficit habitacional, por tanto, presentan una mayor contribución a la reducción de éste. Por otra parte, Araucanía, Aysén, Ñuble, Biobío y Los Ríos, han focalizado sus beneficios preferentemente en hogares que no presentaban condición de déficit habitacional al momento de postular (con 70% y más beneficiarios sin déficit habitacional).

CUADRO 17: PROPORCIÓN REGIONAL DE HOGARES CON SUBSIDIOS OTORGADOS SEGÚN PRESENTEN CONDICIÓN DE DÉFICIT HABITACIONAL

Región	Sin déficit	Con déficit habitacional
Arica y Parinacota	34%	66%
Tarapacá	39%	61%
Antofagasta	48%	52%
Atacama	58%	42%
Coquimbo	63%	37%
Valparaíso	60%	40%
O'Higgins	56%	44%
Maule	67%	33%
Ñuble	73%	27%
Biobío	72%	28%
La Araucanía	80%	20%

Región	Sin déficit	Con déficit habitacional
Los Ríos	61%	39%
Los Lagos	70%	30%
Aysén	79%	21%
Magallanes	66%	34%
Metropolitana	44%	56%
Total nacional	62%	38%

Fuente: Estudio complementario CECT-MINVU 2019

Desde el punto de vista de los tipos de familias y la presencia de vulnerabilidades adicionales a la carencia de una vivienda adecuada; el FSEV ha sido algo más intensivo en reducir el déficit habitacional de hogares con jefatura femenina (el 82% de los hogares subsidiados que presentaba déficit habitacional, tenían jefatura femenina) lo que se considera positivo desde el punto de vista de la reducción de brechas en el acceso a la vivienda que presentan los hogares con jefaturas femeninas. 8,8% de los hogares con déficit beneficiados, corresponden a hogares de personas indígenas; y un 48,8% son hogares monoparentales; lo que como se dijo en la descripción de la población potencial; son mayoritariamente encabezados por mujeres (ver detalle en Anexo 7)

A su vez, en el fin del programa también se señala que el FSEV ha de contribuir a la mayor integración urbana. Aun cuando no hay una definición acotada respecto de este concepto en los documentos programáticos, se subentiende por el reglamento que ésta se traduce en dos componentes: promover mayor mezcla social por ingresos (por cuanto se permite que hasta un 30% de los beneficiarios de proyectos de construcción de conjuntos habitacionales, estén ubicados en el tramo de CSE entre el 50% y 90%) y por diversos tipos de familia. Esto puede resumirse como integración entendida como **mezcla social**. En segundo lugar, una segunda acepción está contenida en el instrumento de subsidio a la localización. En este caso, la integración se entiende como cercanía y **acceso a bienes públicos urbanos**, como equipamiento, transporte, áreas verdes y servicios. Ambas componentes fueron analizadas en el estudio complementario desarrollado por MINVU (a través del equipo de estadísticas del CECT).

En relación con la contribución del programa a la integración entendida como mezcla social; se elaboraron dos índices de similitud de los grupos que obtuvieron subsidio de construcción de manera colectiva; uno de acuerdo a ciclo de vida de las familias; y el segundo por nivel socioeconómico (ver en Anexo 7 el detalle de estos análisis). Considerando sólo la mezcla social por ingreso, se obtiene que solo 7% de las familias en los conjuntos habitacionales están entre el 70% y 90% del RSH. Por otra parte, si se comparan los conjuntos, considerando la heterogeneidad de ingreso y la heterogeneidad de familias según ciclo vital, se observa que un 38% de los conjuntos de CNT y un 32% de los MP, resultaron ser altamente homogéneos considerando ambas variables de heterogeneidad, aunque la heterogeneidad aumenta en la medida que aumenta el tamaño del grupo como tendencia.

Ahora bien, desde el punto de vista de localización, el estudio complementario del MINVU, señala que 88% de los beneficiarios de proyectos terminados entre 2016 y 2019 de construcción, permanecieron en la misma comuna donde vivían al postular, condición que es similar en las diferentes tipologías de proyecto, salvo en CPC donde un 96% permanece en la comuna. En estos casos, la distancia promedio de la nueva residencia respecto de la inicial, es de 2,7 km.

Lo anterior, desde una arista se considera positivo puesto que reduce la deslocalización y la pérdida de redes de las familias; sin embargo, también expresa que no se mejoran las

condiciones de segregación, toda vez que la mayoría de las comunas donde se emplazan los nuevos conjuntos (que fueron posibles de geolocalizar), no cumplen con los estándares de acceso a bienes públicos establecidos en el Sistema de Indicadores Urbanos del CNDU (Ver detalles en Anexo 7).

2.4 Calidad

El Programa no cuenta con mecanismos para medir la calidad desde la perspectiva de los beneficiarios finales. Sin embargo, de acuerdo a la información disponible y el criterio de este panel, es posible evaluar tres aspectos respecto de la calidad de los resultados: la calidad del servicio de asistencia técnica; la oportunidad en la entrega de las viviendas a sus residentes finales, y la calidad de las localizaciones de las mismas, en relación con estándares de desarrollo urbano.

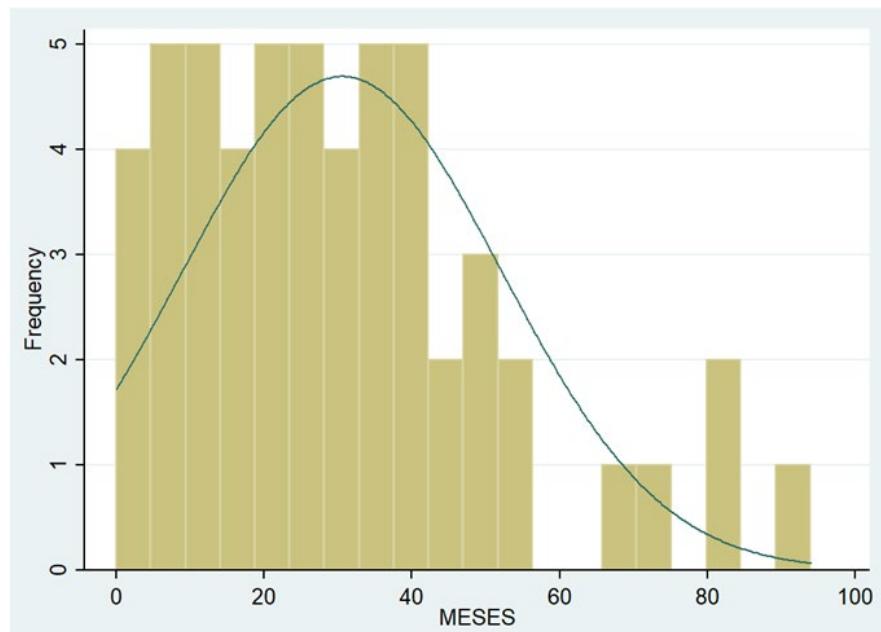
Para mejorar la calidad de la asistencia técnica, se han realizado campañas informativas a los usuarios respecto a los roles de las EP, junto con publicar los resultados del proceso de evaluación realizado por SERVIU. Así y todo, el componente no muestra un desempeño tan favorable. En 2018 y 2019, 51,9% y 32,3% de las EP fueron calificadas como de “buen desempeño”, respectivamente⁴⁸; con una leve superioridad en los puntajes de las EP Municipales en comparación a las privadas⁴⁹, lo que muestra que las medidas sancionatorias además de la difusión de roles e información; no muestran una efectividad por sí solas y podría requerirse acciones de acompañamiento a los procesos.

Un segundo aspecto a observar es el tiempo de producción de las soluciones habitacionales. En el período evaluado, las viviendas se entregan a sus residentes en un tiempo promedio de 23,1 meses desde el otorgamiento del subsidio. Tal como se observa en el gráfico siguiente, los *peak* de concentración están entre los 20 y 30 meses, y entre 35 y 40 meses.

⁴⁸ De un total de 158 EP con calificación (80% del total que prestaron servicios de asistencia técnica en ambos años”. Se consideran 4 categorías de evaluación: bueno, aceptable y malo)

⁴⁹ No se registra evaluación a los SERVIU como EP.

GRÁFICO 1: DISTRIBUCIÓN DE MESES DE DEMORA EN LA ENTREGA DE LAS VIVIENDAS, DESDE LA ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO



Fuente: Elaboración propia en base a planilla maestra (MINVU), considerando solo los subsidios que tienen una duración hasta 100 meses.

Teniendo como referente la norma que señala una duración de vigencia del subsidio de 21 meses, se observa en el período, que 57,7% de las viviendas entregadas tardaron más que el tiempo reglamentario y, conforme avanzan los años, este tiempo se incrementa (en 2017, un 51.3% de las viviendas entregadas, tardaron más de ese tiempo; en 2018, un 57.5% y en 2019, 79.7%). En todo caso, muestra mejor desempeño que el DS N°1 (V y U de 2011), el cual para los llamados 2011- 2012, registró un 84% de subsidios que tardaron más de 21 meses en su completa ejecución (Fernández, Larenas y Silva, 2014)⁵⁰. El incremento en la demora se explica en parte por las dificultades de encontrar viviendas usadas a precios de subsidios, lo que ha sido resuelto transfiriendo mediante la adscripción a la nómina de oferta de viviendas de conjuntos habitacionales; o bien en subsidios del DS 19.

CUADRO 18: INDICADORES DE MML MEDIDOS EN ESTA DIMENSIÓN DE ANÁLISIS

Indicador MML	Cuantificación			
	2016	2017	2018	2019
Efectividad/Resultado intermedio Porcentaje de familias que obtienen su vivienda dentro un plazo de 21 meses contados desde la fecha de obtención de subsidio respecto del total de familias con viviendas entregadas anualmente	98,3% (3.649/ 3.718)	48,7% (6.171/ 12.682)	42,5% (7.411/ 17.449)	20,3% (2.680/ 13.197)

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior puede observarse en el siguiente cuadro, donde si bien la modalidad AVC muestra menores tiempos relativos en concretarse, ha experimentado una mayor alza en el tiempo de otorgamiento de las viviendas, duplicando en 2019 el tiempo de demora del 2016. Ello, va dando

⁵⁰ No existe una evaluación más actualizada de este instrumento.

cuenta de las mayores dificultades que cada vez más experimenta el Programa y las familias, para encontrar viviendas usadas al precio del subsidio.

CUADRO 19: TIEMPO PROMEDIO DE OBTENCIÓN DE LA VIVIENDA (ENTRE LA ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO Y LA OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA) PARA EL CONJUNTO DE VIVIENDAS ENTREGADAS EN CADA AÑO

Año	Total			Construcción		Adquisición	
	Cantidad de Viviendas entregadas (*)	Tiempo Espera Promedio Meses	% Espera <21 meses	Cantidad de Viviendas entregadas (*)	Tiempo Espera Promedio Meses	Cantidad de Viviendas entregadas (*)	Tiempo Espera Promedio Meses
2016	3.711	13,1	98,3%	2.375	14,8	1.336	10,1
2017	12.675	21,1	48,7%	10.146	22,0	2.529	17,5
2018	17.44	23,4	42,5%	14.224	24,3	3.216	19,4
2019	13.197	27,5	20,3%	11.667	27,9	1.530	24,3
Total	47.109	23,1	42,3%	38.430	24,2	8.679	18,1

(*) Se consideran las viviendas entregadas en cada año, cuyo otorgamiento del subsidio sea del año 2015 en adelante. Los subsidios otorgados previo a 2015 no son considerados en el cálculo del indicador.

Nota: Se excluyen del cálculo aquellas viviendas con mal registro, que indica los casos en que la fecha de obtención de la vivienda es anterior a la fecha

Fuente: Planilla Maestra administrada por FSEV

En segundo lugar, a nivel de propósito de considera como otro atributo de calidad, la reducción del hacinamiento. El FSEV ha contribuido a la reducción de las condiciones de hacinamiento de los hogares postulantes, lo que se explica por el estándar técnico de las viviendas cuyo programa contempla 3 dormitorios; pero también por la baja prevalencia de hogares hacinados entre los postulantes. Respecto a esto último el estudio complementario de CECT, indicó que entre 2016 y 2019, solo un 32% de los hogares que obtuvieron subsidios, presentaban algún grado de hacinamiento. Luego, esta tasa se reduce abruptamente al comparar la condición del mismo núcleo familiar en la vivienda entregada finalmente. Es importante mencionar que, a partir de este análisis, se observa que, aunque cae la tasa de hacinamiento, hay un 40% de estos hogares que no estando en condición de hacinamiento al postular, sí lo están al trasladarse a su nueva vivienda⁵¹.

CUADRO 20: VARIACIÓN DE PREVALENCIA DE HACINAMIENTO ENTRE LA VIVIENDA DE ORIGEN Y VIVIENDA CONSTRUIDA EN BENEFICIARIOS DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN

Cohorte de postulación	Hogares hacinados en vivienda de origen	Hogares hacinados en relación a la vivienda entregada	Total hogares considerados (1)	Variación entre hacinamiento inicial y final de la cohorte
2016	4.294	32%	255	2%
2017	7.272	32%	279	1%
2018	4.784	31%	148	1%
2019	3.041	28%	96	1%

Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Maestra- MINVU

(1) Este cálculo se realiza en base a 62.371 beneficiarios, para los que fue posible obtener registros del número de dormitorios en la vivienda final.

⁵¹ 257 hogares del total de 62.371 hogares con información, en base al cual se realiza el análisis.

CUADRO 21: INDICADORES DE MML MEDIDOS EN ESTA DIMENSIÓN DE ANÁLISIS

Indicador MML	Cuantificación			
	2016	2017	2018	2019
Calidad/Resultado intermedio Tiempo promedio (en meses) de obtención de la vivienda (entre el otorgamiento del subsidio y la ocupación de la vivienda) para el conjunto de viviendas entregadas en cada año	13,1 (48.735/ 3.711)	21,1 (267.560/ 12.675)	23,4 (407.684/ 17.440)	27,5 (362.425/ 13.197)
Calidad/Resultado Variación de porcentaje de familias en condición de hacinamiento entre su condición en la vivienda de origen y de destino respecto de cada cohorte de año de postulación.	-94,1% [(32,3% / 1,9%) - 1]	-96,2% [(32,4% / 1,2%) - 1]	-96,9% [(30,8% / 1,0%) - 1]	-96,8% [(27,5% / 10,9%) - 1]

Fuente: Elaboración propia

A partir de un estudio complementario realizado por CECT, es posible evaluar la **calidad de las localizaciones** de las viviendas entregadas, desde la perspectiva de los criterios para otorgar subsidio a la localización, así como considerando la cercanía con bienes públicos urbanos, y la integración con grupos menos homogéneos desde el punto de vista de ingresos, comparándolos con los estándares de desarrollo urbano, consignados en el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU) desarrollado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) y el INE (Ver Detalles en Anexo 7).

Respecto a total de subsidios otorgados, en el período un 57,2% de las familias obtuvieron subsidio a la localización; si solo se compara en relación con los beneficiarios para las modalidades de construcción en CNT y MP, corresponde a un 83,7% de cobertura de este subsidio sobre la población efectiva. Si se revisan solo las viviendas entregadas efectivamente (terminadas y con subsidios pagados), en el período evaluado se tiene que un 45,2% de las viviendas se financiaron en parte con subsidio a la localización, y en el caso de CNT y MP, corresponde a un 67,9%. Ambas cifras (Cuadro 22), muestran una altísima colocación de este instrumento, en pos de una mejor localización.

CUADRO 22: FAMILIAS BENEFICIARIAS DE SUBSIDIOS QUE OBTIENEN SUBSIDIO COMPLEMENTARIO PARA LOCALIZACIÓN

Año	Subsidios Otorgados (cantidad de viviendas a entregar)	CNT y MP Subsidios Otorgados (cantidad de viviendas a entregar)	Cantidad de viviendas con subsidio de localización	% sobre total subsidios otorgados	% sobre subsidios otorgados CNT y MP
2016	20.976	13.960	11.263	53,7%	80,7%
2017	30.000	21.224	18.072	60,2%	85,1%
2018	20.701	14.603	12.484	60,3%	85,5%
2019	18.337	11.704	9.640	52,6%	82,4%
Total	90.014	61.491	51459	57,2%	83,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Maestra administrada por FSEV

CUADRO 23: VIVIENDAS OTORGADAS DE SUBSIDIOS QUE OBTUVIERON SUBSIDIO COMPLEMENTARIO PARA LOCALIZACIÓN

Año	Viviendas entregadas terminadas	Viviendas entregadas terminadas en CNT y MP	Viviendas entregadas con subsidio de localización	% sobre total subsidios	% sobre subsidios CNT y MP
2016	3.718	1.668	1	0,0%	0,1%
2017	12.682	8.234	4.535	35,8%	55,1%
2018	17.449	12.606	9.231	52,9%	73,2%
2019	13.197	10.699	8.475	64,2%	79,2%
Sin Información	5.601	1.802	1.530	27,3%	84,9%
Total	52.647	35.009	23.772	45,2%	67,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Maestra administrada por FSEV

La mera constatación de la aplicación del subsidio puede ser ya una evidencia del intento de MINVU por apoyar proyectos que garanticen mejor acceso a la ciudad a las familias beneficiarias. Sin embargo, de forma complementaria, se analiza en base a una muestra del 11,3% de las viviendas terminadas la calidad del emplazamiento de las nuevas viviendas, pero en relación a estándares SIEDU (Ver Anexo 7). De acuerdo a este análisis, se puede estimar que pese a los esfuerzos de generar mayores exigencias al instrumento de localización y de gestión, no consigue mejorar significativamente, la calidad del emplazamiento urbano de las familias beneficiarias, aunque hayan aplicado el subsidio a la localización, siendo mayoritarias las familias que mantiene o empeoran su estándar en relación con cercanía a educación inicial, básica, servicios de salud y plazas. Se observan dos aspectos que, en términos relativos, tienden a la mejoría: la cercanía a parques (probablemente por el avance de los programas de parques urbanos); y la cercanía a personas de distintos niveles socioeconómicos (54% de los beneficiarios geolocalizados, se trasladan a una unidad vecinal con menor concentración de población del 40% más vulnerable), con lo que es posible concluir que existe una mejoría desde el punto de vista de la mezcla socioeconómica.

CUADRO 24: CAMBIO EN LA CALIDAD DE VIDA URBANA DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS EN FUNCIÓN DEL CAMBIO DE LOCALIZACIÓN CON LA VIVIENDA ENTREGADA 2016-2019 (1)

Indicador de calidad de localización urbana	Estándar SIEDU	Mantiene estándar	Mejora estándar	Empeora estándar
Distancia a establecimiento educacional inicial (BPU1)	Hasta 400 mts.	54,68%	8,56%	36,76%
Distancia a establecimiento educación básica (BPU3)	Hasta 1.000 mts.	66%	4%	30%
Distancia a un Centro de Salud Primaria Pública (BPU7)	Hasta 1.500 mts.	75,6%	7,8%	16,6%
Distancia a Plaza Pública (BPU20)	Hasta 400 mts.	48%	8%	44%
Distancia a Parque Público (BPU22)	Hasta 3.000 mts.	72%	15%	13%
Porcentaje de unidades vecinales (UV) que tienen entre 20% y 60% del 40% más vulnerables (IS39)	Entre 20% y 60% de hogares del 40% más vulnerable según RSH por UV	0%	54%	46%

Fuente: Estudio complementario- Centro de Estudios de la Ciudad y Territorio – MINVU 2019

En base a 115 conjuntos habitacionales terminado entre 2016 y 2019 y que fueron georreferenciados.

3. ECONOMÍA

3.1 Antecedentes presupuestarios

Al momento de analizar las fuentes y uso de los recursos financieros por parte del programa, es importante recordar que el presupuesto asociado al programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS N°49 no se encuentra consolidado en una única institución dentro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Como se mencionó anteriormente, los recursos para la ejecución de este se asignan directamente vía Ley de Presupuesto a cada uno de los SERVIU, y quienes cumplen el rol de implementar territorialmente el Programa, sin embargo, es la División de Política Habitacional, en particular, el Departamento de Atención a Grupos Vulnerables del Ministerio quienes se encargan del diseño del Programa y supervisión de la implementación. Dado lo anterior, el Programa no cuenta con una única institución responsable que permita consolidar el presupuesto y gasto del FSEV-DS N°49. Por lo tanto, al analizar la información presentada en esta sección, se debe considerar que desde los años 2016 a 2019 la Institución Responsable será considerada como el conjunto de los SERVIU.

CUADRO 25: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA RESPECTO DEL PRESUPUESTO DE LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE, PERÍODO 2016-2020 (MILES DE \$2020)

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable (SERVIU)	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto) ⁵²	%
			Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable (SERVIU)
2016	\$1.739.375.618	\$477.603.331	27%
2017	\$2.239.623.534	\$297.024.293	13%
2018	\$2.347.870.594	\$299.473.469	13%
2019	\$2.496.608.212	\$604.410.155	24%
2020	\$2.700.362.342	\$643.551.141	24%
% Variación 2016-2020	55,3%	34,8%	No aplica

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

Se observa, por un lado, que el presupuesto agregado de los SERVIU crece en el periodo a una tasa mayor que el presupuesto asignado directamente al Programa, donde el primero aumenta constantemente hasta llegar a un 55% dentro del periodo de evaluación, mientras que el del DS N°49 sólo aumenta un 34% entre 2016 y 2020; sin embargo, su comportamiento es variable considerando disminuciones significativas en los años 2017 y 2018, con reducciones del presupuesto inicial en alrededor de 37%. La principal explicación a estas variaciones radica en redistribuciones presupuestarias a nivel del Ministerio para el financiamiento de nuevos programas de la política habitacional (término de uso de anticipos en los contratos, y comienzo de otorgamiento de créditos financiados a través de una asignación presupuestaria diferente).

Respecto a las fuentes de financiamiento del FSEV para el periodo evaluado 2016 – 2019, la mayor parte del presupuesto del programa proviene de la asignación específica estipulada en la Ley de Presupuestos (Partida 18, Capítulos del 21 al 36⁵³, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 01, Asignación 133), la cual corresponde en promedio al 97% del total de los recursos disponibles, mientras que el 3% restante corresponde al presupuesto de los Subtítulos 21 (gastos en

⁵² Se explicará con mayor detalle más adelante en el informe la dinámica presupuestaria y de gasto del programa, ya que los recursos asignados al presupuesto anual están destinados a cubrir los gastos de proyectos que fueron iniciados en años anteriores. Sin embargo, el otorgamiento de subsidios anualmente, en promedio, compromete recursos por un total de 20,1 millones de UF, es decir, aproximadamente MM \$570.000 a financiar en los años siguientes.

⁵³ Serviu regionales.

personal) y 22 (bienes y servicios de consumo) financiados por la institución responsable⁵⁴, según lo estimado en base la información disponible en el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) (Cuadro 26).

**CUADRO 26. FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016 - 2020
(EN MILES DE PESOS AÑO 2020)**

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

Fuente: Leyes de Presupuesto 2016 – 2020.

Dada la complejidad en la implementación del programa territorialmente, se constata que no existe un único modelo de gestión en los diferentes SERVIU, y tampoco existe un registro respecto a los gastos asociados en los Subtítulos 21 y 22 que puedan ser imputados directamente al FSEV. La realidad es diversa y por lo general, la implementación del Programa en los territorios no radica en un sólo departamento o división, sino más bien existen funcionarios en todo el SERVIU que apoyan o desarrollan una etapa del Programa (asignación de subsidios, otorgamiento, aplicación, fiscalización de obras, asistencia técnica, pagos, etc.), y que tampoco tienen dedicación exclusiva al programa, es decir, quienes trabajan en la asignación u otorgamiento también dedican parte de su tiempo a la asignación de otros subsidios que entrega el ministerio (DS N°1, DS N°19, etc.). Considerando dichas restricciones el panel ha estimado el gasto administrativo del Programa, cuyo detalle se presenta más adelante en la sección 4.3 del capítulo de Eficiencia.

Respecto a los aportes de otras instituciones públicas, no existen instituciones o Servicios que traspasen presupuesto directamente a los SERVIU para la ejecución del FSEV. Sin embargo, en términos globales de recursos involucrados en la generación de las soluciones habitacionales existen algunos casos durante el periodo evaluado en que hubo traspasos (donación) de terrenos de otras instituciones públicas para la construcción de conjuntos habitacionales en el contexto del DS N°49⁵⁵. Es importante entender que la valoración de dichos terrenos no corresponde a presupuesto que ingrese a los Servicios y esté disponible para la implementación del programa, sin embargo, se utilizará la información disponible para estimar el costo total (sección eficiencia)

⁵⁴ Esta estimación se detalla al momento de analizar el gasto administrativo, y se compone principalmente del gasto en subtítulos 21 y 22 proveniente de los SERVIU, al cual se adiciona el gasto en personal del equipo dedicado al programa en el nivel central.

⁵⁵ También existe registro de aportes adicionales realizados por GORE para el financiamiento de proyectos, sin embargo, la información presenta los mismos problemas por lo que será tratada solamente para estimar el costo total de viviendas en sección de eficiencia.

de las soluciones habitacionales, pero no como reporte oficial de aporte de otras instituciones ya que distorsiona el análisis y presentación de las cifras.

Por último, respecto a las fuentes Extrapresupuestarias ocurre una situación similar con lo planteado anteriormente, dado que, por su diseño el FSEV considera dentro del financiamiento de las viviendas el ahorro de las familias, lo que constituye un requisito para la obtención del subsidio. Dichos recursos se complementan con la entrega del subsidio para el financiamiento de las soluciones habitacionales. Sin embargo, no corresponde a presupuesto del DS N°49, ni forma parte de su estructura de financiamiento.

3.2 Fuentes y uso de recursos financieros

Respecto al uso de los recursos, el gasto promedio del programa fue de \$545.384 millones pesos en el periodo en evaluación, de los cuales un 97% provino de la asignación específica al programa y un 3% los aportes realizados por la institución responsable. El gasto total del programa aumentó un 13,3% entre 2016 y 2019.

Se observa una caída constante en el nivel de gasto entre los años 2016 y 2018, disminuyendo un 34% en 3 años. Sin embargo, en 2019 el gasto total aumenta un 71% respecto a 2018 y sobrepasa los recursos ejecutados al comienzo del periodo de evaluación. Esta situación se explica principalmente porque durante este periodo porque aparecen los préstamos realizados por el Ministerio para la construcción de los proyectos, y con ello el gasto se posterga. El 2019 se empieza a acabar dicho efecto pues comienza el reintegro de esos préstamos. Esos reintegros son con cargo a la aplicación de los subsidios.

CUADRO 27: GASTO TOTAL DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019 (EN MILES DE PESOS 2020)

	2016	2017	2018	2019
GASTO DEVENGADO	\$587.818.690	\$490.253.642	\$381.527.938	\$666.251.843

Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa.

Respecto a la distribución del presupuesto del Programa en los distintos componentes, es importante notar que la clasificación en 3 componentes es instrumental a la ejecución de la presente evaluación, ya que la dinámica de implementación del programa no se rige bajo dicho ordenamiento, lo que implica que el registro tanto del nivel de producción de los componentes como del gasto no se encuentre acorde a los análisis que se presentan en este estudio. Por ello, la información de gasto por componentes se presenta con el mayor nivel de desagregación posible, dada la información disponible.

En este caso, en términos presupuestarios y de control de gasto, se separa el presupuesto entre el Componente 2 (subsidios para la construcción o adquisición de viviendas) y los Componentes 1 y 3 están agrupados (fiscalización y asistencia técnica). Esto se registra así, dado que operativamente las tareas de fiscalización y asistencia técnica por lo general se contratan o pagan de forma conjunta, por lo tanto, su presupuesto y gasto se contabiliza del mismo modo.

Se puede observar que el Componente 2 asociado a los subsidios para adquisición o construcción de viviendas constituye el gasto más importante del programa, y que durante el periodo de evaluación representó en promedio el 95% del gasto total del FSEV.

Respecto a cambios en la distribución del presupuesto entre componentes, no será posible emitir juicios más profundos, dado que los Componentes 1 y 3 están directamente relacionados con el nivel de producción del Componente 2. Es decir, a mayor cantidad de viviendas construidas, mayores serán los requerimientos en fiscalización y asistencia técnica. Por ello, las variaciones que presentan los Componentes 1 y 3 son proporcionales a los movimientos en recursos que afecten al componente de subsidios para la construcción y adquisición de viviendas. Los Componentes 1 y 3 representaron durante el periodo evaluado un 5% del total del gasto del Programa, lo que equivale alrededor de 27.620 millones de pesos anuales. Es importante notar que, a pesar de ser una proporción menor de gasto dentro de la estructura del programa, en términos reales los componentes 1 y 3 corresponden a una cantidad muy importante de recursos, respecto al gasto de otros programas o iniciativas sociales en otros ministerios.

CUADRO 28: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR COMPONENTES, PERÍODO 2016-2019 (EN MILES DE PESOS 2020)

	2016	2017	2018	2019
COMPONENTE 2	\$549.664.023	\$467.622.900	\$358.170.517	\$639.874.283
COMPONENTE 1 Y 3	\$38.154.656	\$22.630.758	\$23.357.414	\$26.338.532

Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa.

Otro aspecto que considerar respecto al uso de los recursos se relaciona con el análisis de la estructura de gasto que tiene el subsidio, independiente de sus componentes. Esto ya que los recursos del programa otorgados como subsidio tienen una composición diferente y se entregan en la medida que las condiciones de los beneficiarios o de los proyectos apliquen para dicho grupo. En ese sentido, la entrega del subsidio puede ser clasificada de la siguiente manera:

- Subsidio Base: Correspondiente al Componente 2.
- Subsidios Complementarios: Correspondiente al Componente 2 (compuesto por subsidios de localización, factibilidad, habilitación, discapacidad, premio al ahorro, entre otros).
- Subsidios de Asistencia Técnica: Correspondientes al Componente 1 y 3, dedicados al financiamiento de la asistencia técnica jurídico- social y las fiscalizaciones de obra.

Los recursos mencionados previamente se asignan a los beneficiarios y conforman un conjunto de recursos que se agregan para el financiamiento de un proyecto de construcción. Sin embargo, existen recursos adicionales que se pueden sumar al proyecto para viabilizar su construcción, pero que no corresponden a un aumento en el subsidio individual a cada solución habitacional. Estos recursos adicionales son llamados “incrementos” y corresponden a todas aquellas situaciones no consideradas en el diseño original del proyecto y que requirieron ser utilizados para finalizar las obras⁵⁶.

Por lo anterior, un indicador de la Matriz de Marco Lógico busca medir la importancia relativa y evolución del comportamiento de los subsidios complementarios respecto al subsidio base, considerando los recursos asociados a los incrementos dentro de cada proyecto.

⁵⁶ Los incrementos pueden ser de diferente naturaleza como, por ejemplo, financiar estudios y obras especiales porque en el minuto de la excavación se encontraron restos arqueológicos en el terreno. O bien otras situaciones especiales que deben suplirse a lo largo de la vida del proyecto y que no necesariamente se cubren con el subsidio.

CUADRO 29. INDICADOR MML COMPONENTE 2: SUBSIDIOS PARA LA ADQUISICIÓN O CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS DE ACUERDO CON ESTÁNDAR TÉCNICO DEL PROGRAMA

INDICADOR	FÓRMULA	2016	2017	2018	2019
2.2 Eficiencia/Producto Porcentaje de participación de complementos del monto del subsidio base con relación al subsidio base anual	$(\sum (\text{Monto total de recursos (UF) asignados a subsidios complementarios en el año } t) / \sum (\text{Monto total de recursos (UF) asignados a subsidios base en el año } t)) * 100$	17,2% (499.477/ 2.900.875)	33,9% (2.751.342/ 8.109.635)	49,6% (5.111.316/ 10.307.347)	61,9% (4.848.344/ 7.828.503)

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

Se observa que, durante los últimos 4 años, los subsidios complementarios han tomado una importancia relativa creciente dentro del gasto anual del programa, pasando de un 17,2% en 2016 a un 61,9% en 2019. Una interpretación posible de estos resultados apunta a que el esquema de incentivos asociados a los subsidios puede estar funcionando, dado que crecientemente se activan mayores subsidios complementarios que se asocian a mejoras en los proyectos habitacionales (por ejemplo, mejor localización, subsidios por discapacidad u otros). Respecto a esto último, el estudio complementario pudo analizar los resultados (mejoras) en la localización de las nuevas viviendas. Para ello se analizó una muestra de proyectos CNT terminados que contaban con información⁵⁷, y se analizó la calidad del entorno urbano y niveles de integración social en su origen y destino según indicadores SIEDU.

CUADRO 30: ESTÁNDARES URBANOS CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano	
Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano	Estándar
Distancia a establecimiento educacional inicial (BPU1)	Hasta 400 mts.
Distancia a establecimiento educación básica (BPU3)	Hasta 1.000 mts.
Distancia a un Centro de Salud Primaria Pública (BPU7)	Hasta 1.500 mts.
Distancia a Plaza Pública (BPU20)	Hasta 400 mts.
Distancia a Parque Público (BPU22)	Hasta 3.000 mts.

Fuente: Estudio Complementario, Centro de Estudios de la Ciudad y el Territorio - MINVU

El ejercicio se basó en analizar los beneficiarios cuyos proyectos se encuentran terminados, que fueron geolocalizados y que poseen indicadores en SIEDU. Esto para estudiar si mejoran, empeoran o se mantienen en igual estándar al pasar de su vivienda previa a la vivienda de destino en un CNT, según los indicadores y estándares detallados previamente. Estos se

⁵⁷ Se estudiaron 5.942 beneficiarios que contaban con información válida, lo que corresponden a un subgrupo de beneficiarios de 115 conjuntos habitacionales. El total de conjuntos habitacionales son 563.

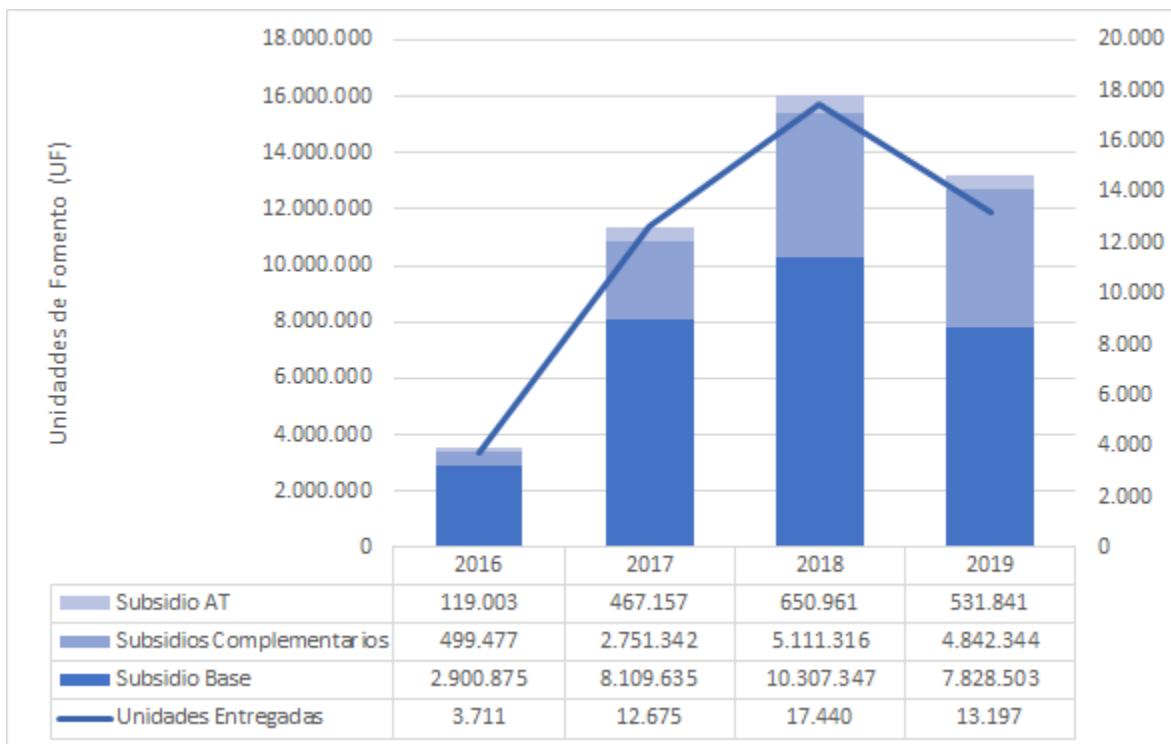
comparan con la proporción de la superficie de las ciudades en que se encuentran estos conjuntos, según si cumplen o no dicho estándar.

Para el set de indicadores anteriores, el mejor resultado se observa en la distancia a una plaza pública donde el 15% de los beneficiarios mejora su situación. Para el resto de los indicadores el porcentaje de beneficiarios que mejora fluctúa entre un 4% y un 13%, donde la gran mayoría mantiene su estándar y en algunos casos lo empeora.

Dentro de los análisis realizados al alero del estudio complementario, se observa que la mayoría de los beneficiarios se cambia a un nuevo conjunto habitacional dentro de la misma comuna en que residía. Y a su vez se constata que dichas ciudades en general no cumplen con los estándares SIEDU, lo que da cuenta de problemas más estructurales, y explica el bajo desempeño en los indicadores asociados a mejora en la localización de los conjuntos habitacionales.

Al analizar la evolución del gasto por subsidios en el periodo evaluado, considerando el costo real asociados a los proyectos con viviendas terminadas en cada año, se pueden observar las siguientes diferencias en la distribución.

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SEGÚN TIPO DE SUBSIDIO ENTREGADO, EN BASE A VIVIENDAS TERMINADAS SOBRE SUBSIDIOS OTORGADOS DE 2015 EN ADELANTE.



Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

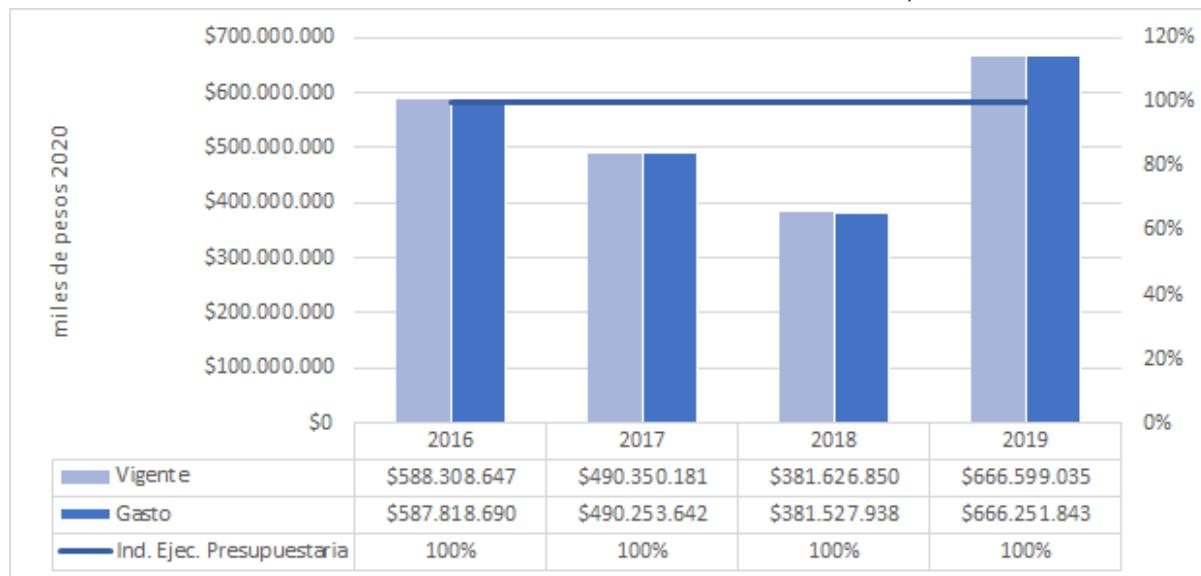
A pesar, que el subsidio base es el principal aporte para la construcción de los proyectos, y que el gasto asociado ha aumentado en el tiempo, el gasto asociado a subsidios complementarios ha crecido a una tasa mayor y gana importancia relativa dentro de la estructura de gasto.

3.3 Ejecución presupuestaria del programa

Para analizar el desempeño del programa respecto a su manejo presupuestario, se analizarán dos grandes aspectos: i) Ejecución, y ii) Capacidad de Planificación. Respecto al primero de ellos se puede observar que, durante el periodo evaluado, el programa ha logrado ejecutar prácticamente la totalidad de su presupuesto vigente, con un promedio de 100% donde en los años 2016 y 2019 la ejecución fue de un 99,9%, por lo que no se observan desviaciones considerables al respecto.

Se observa que el nivel de gasto varía considerablemente durante el periodo, lo cual se explica por restricciones presupuestarias de cada año en particular, sin embargo, independiente del nivel de presupuesto asignado al Programa, logran ejecutarlo completamente dentro de los años de evaluación.

GRÁFICO 3: PRESUPUESTO VIGENTE Y GASTO DEVENGADO DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019



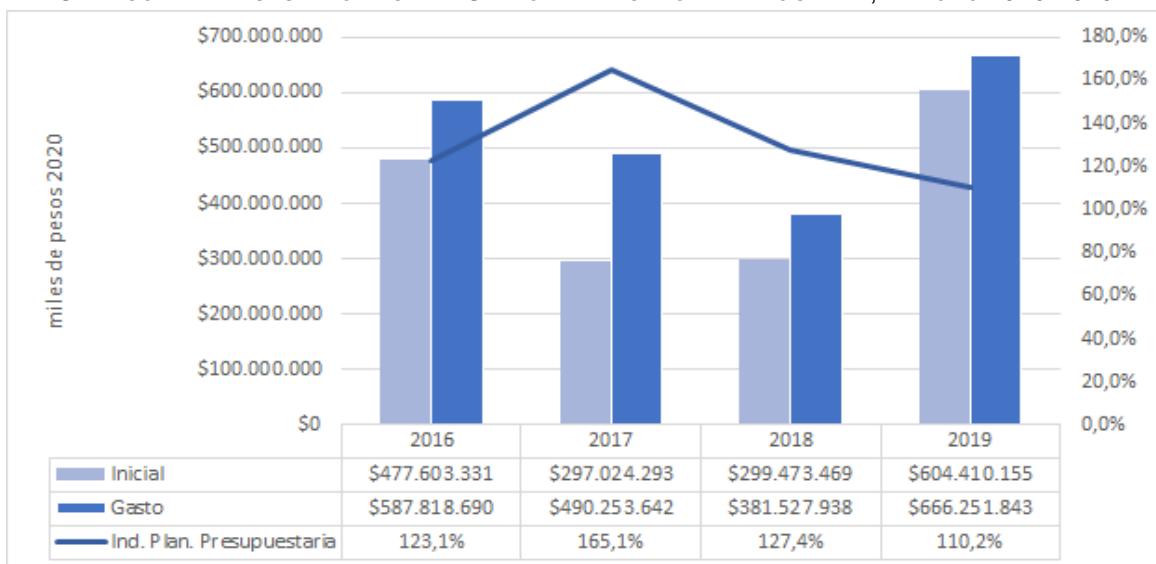
Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa.

Por otro lado, se analiza la capacidad de planificación presupuestaria del Programa, entendida como la diferencia o desviación final entre el presupuesto inicial y la ejecución final de dichos recursos, incluyendo las modificaciones y ajustes realizados durante el año (gasto devengado). En ese sentido los porcentajes anuales son altos y promedian durante el periodo un 131,4%. Esto puede interpretarse de la siguiente forma, en promedio cada año existe una subestimación inicial del presupuesto inicial en un 31,4%, equivalente a MM\$ 111.835 aproximadamente⁵⁸. Esta diferencia es significativa en el contexto de un proceso presupuestario para un Programa y Ministerio de las características que posee el Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS N°49.

⁵⁸ Con la información disponible, no es posible establecer con claridad si la subestimación se debe a falta de información al momento de proyectar el presupuesto, o bien a restricciones presupuestarias puntuales de cada año y propias del ejercicio de discusión presupuestaria entre el Ministerio y la Dirección de Presupuestos. En base a temas tratados en reuniones, es más factible la segunda hipótesis, donde las coyunturas presupuestarias afectan directamente el presupuesto del programa dada su gran magnitud.

Sin embargo, esta subestimación inicial del presupuesto es corregida durante su ejecución, por lo que al comparar el presupuesto vigente con el gasto devengado se observa una ejecución presupuestaria del 100%.

GRÁFICO 4: PRESUPUESTO INICIAL Y GASTO DEVENGADO DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa.

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

Es importante detenerse para explicar una complejidad adicional que tiene el Programa, a la hora de analizar el uso de sus recursos y la ejecución presupuestaria. Dado que el gasto anual reportado no tiene relación con el nivel de producción de los componentes, y esto ocurre principalmente por la variable temporal asociada a los plazos de construcción y ejecución de los proyectos. Es decir, dada la naturaleza de la industria, en la práctica es asignar subsidios, construir (a través de inmobiliarias) y entregar viviendas en un año calendario. Se debe considerar, además, que la temporalidad de los proyectos asignados durante un año no es homogénea, ya que depende del tamaño del proyecto y la cantidad de viviendas a construir.

Dado lo anterior, los recursos gastados durante un año calendario y reportados en los indicadores de ejecución, corresponden a dineros utilizados para pagar compromisos anteriores de proyectos que comenzaron obras de construcción en los años previos y cuyos subsidios fueron otorgados previamente. Por lo tanto, la ejecución presupuestaria del programa está íntimamente relacionada con el grado o estado de avance de las obras, lo que no siempre está bajo el control del programa. Esta situación es relevante y afectará directamente la forma en que se analicen e interpreten los resultados en la sección de Eficiencia que se abordará más adelante.

3.4 Aportes de Terceros

Tal como se mencionó en la estructura de financiamiento del Programa, existen recursos de los beneficiarios que se aportan y contribuyen al financiamiento de las soluciones habitacionales que

entrega el DS N°49. Dichos recursos, corresponden al ahorro de las familias que exige por diseño el programa para optar a ser beneficiario del subsidio.

Analizar el comportamiento de dichos recursos a lo largo del periodo evaluado es complejo, y dados los tiempos necesarios para la recolección de información, no fue posible contar con la información de los SERVIU.

Una de las complejidades radica, en que en el año que a una familia beneficiaria se le otorga el subsidio, ésta compromete con esos recursos que se encuentran depositados en la cuenta de ahorro para la vivienda en Banco Estado⁵⁹. Sin embargo, el minuto en que dicho ahorro se gaste, dependerá del estado de avance del proyecto y comienzo de las obras, por lo tanto, el año en que se realiza dicho gasto no tiene relación con el año en que se comprometió por parte de las familias esos recursos.

A continuación, se muestra el caso particular de la región del Maule para la cual se tiene información, donde se detalla la suma del ahorro de las familias comprometido según modalidad de construcción, considerando el año en que fueron otorgados los subsidios (no el año en que se gastaron dichos recursos).

CUADRO 31: RECURSOS COMPROMETIDOS POR FAMILIAS SEGÚN MODALIDAD, REGIÓN DEL MAULE.
(VALORES EN UF)

Ahorro Familias		2016	2017	2018	2019
Colectivo	CNT/MP	12.790	26.175	16.236	28.243
	CSP/DP/PC/ACA	1.541	260	1.196	165
Individual	CSP/DP/PC/ACA	40	964	795	650
	AVC	0	2.170	1.350	2.220

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

El cuadro anterior, muestra el ahorro comprometido de las familias anualmente. Según fue explicado previamente, el gasto anual del programa está destinado a pagar compromisos anteriores de otros proyectos, por lo que no tiene mucho sentido comparar anualmente el ahorro de las familias (para proyectos futuros), con el gasto asociado a proyectos anteriores. Sin embargo, sólo para obtener un orden de magnitud referencial (que no permite emitir juicios), para el año 2019 el ahorro de las familias en la región del Maule corresponde al 3,3% del gasto realizado en la región sólo en el componente 2 para adquisición y construcción de viviendas.

Existen también casos en que los GORE han realizados aportes adicionales a los subsidios y ahorro de las familias para financiar los proyectos.

Tras analizar la información disponible, es posible para el periodo evaluado analizar respecto al aporte de terceros, los casos solamente de los proyectos de construcción CNT y MP, para los cuales se comparó el aporte realizado por las familias y aporte adicional GORE respecto del monto total del subsidio. El ahorro de las familias que se presenta a continuación muestra tanto el ahorro mínimo requerido para poder postular, sumado con el ahorro voluntario adicional que realizan los beneficiarios.

⁵⁹ El ahorro de las familias según lo requerido por el programa oscila entre 10 y 15 UF dependiendo de las características del beneficiario, y puede existir un ahorro voluntario adicional.

CUADRO 32: RECURSOS COMPROMETIDOS POR FAMILIAS EN PROYECTOS CNT Y MP, AÑOS 2015-2019, DETALLE POR REGIÓN. (VALORES EN UF)

REGION	CANTIDAD PROYECTOS	(A) TOTAL SUBSIDIOS (UF)	(B) APORTES DE TERCEROS		% APORTES DE TERCEROS (B/(A+B))
			APORTE ADICIONAL (UF)	TOTAL AHORRO (UF)	
XV	27	4.824.406	1.064.032	48.415	18,7%
I	41	5.584.316	64.400	39.790	1,8%
II	37	4.165.854	1.102.005	45.910	21,6%
III	28	2.555.346	344.318	49.246	13,3%
IV	29	3.628.995	148.895	105.613	6,6%
V	34	5.301.118	69.842	137.665	3,8%
VI	44	4.116.874	19.880	85.957	2,5%
VII	65	7.064.321	38.005	120.294	2,2%
XVI	6	794.369	0	23.480	2,9%
VIII	73	10.441.252	297.654	237.729	4,9%
IX	75	8.514.629	106.831	230.721	3,8%
X	62	6.534.904	45.554	154.171	3,0%
XIV	26	2.585.403	20.485	65.901	3,2%
XI	25	1.465.608	280.488	13.540	16,7%
XII	33	3.735.099	1.046.993	155.906	24,4%
RM	131	22.180.377	489.696	633.483	4,8%
TOTAL	736	93.492.872	5.139.077	2.147.821	7,2%

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

Es importante notar que el cuadro anterior no contempla todos los costos asociados a la construcción de vivienda, ya que se debe incluir el valor de los terrenos y los posibles incrementos financiados por el Ministerio a proyectos que presenten casos especiales. El detalle y análisis completo será presentado en sección de eficiencia.

El cuadro anterior, sin embargo, permite analizar la proporción que representa el aporte de terceros respecto al financiamiento entregado netamente a través del subsidio. Se observa que en general y para el periodo de evaluación el aporte de tercero representó el 7,2% de los recursos, y que el escenario depende mucho del territorio analizado. Principalmente donde en regiones extremas el aporte de GORE es mucho más importante que en el resto del país, y donde el ahorro de las familias en general promedia el 2,2%. Se debe recordar que el análisis anterior sólo representa las modalidades CNT y MP, excluyendo otras modalidades constructivas y de adquisición, por lo que las cifras difieren para lo presentado en particular para la región del Maule. Sin embargo, en términos generales, CNT y MP en conjunto representan la mayor parte del gasto dentro del Componente 2.

3.5 Recuperación de Gastos

Por diseño, el programa no contempla una política de recuperación de gastos, dado que el subsidio o beneficio entregado está contemplado para financiar una solución habitacional sin deuda para los beneficiarios.

En ese sentido, no corresponde evaluar este ítem para el programa FSEV DS N°49. Sin embargo, desde un punto de vista de implementación del programa a nivel ministerial, y que escapa al actuar o responsabilidad del programa, existen recursos destinados a entregar créditos sin interés a las constructoras o inmobiliarias que construyen proyectos tanto para el DS N°49 como para otros subsidios del ministerio. Dichos recursos, corresponden a una asignación en la Ley de Presupuestos independiente de la asignación al FSEV.

Respecto a los créditos se puede mencionar que la resolución que permite su implementación señala condiciones diferentes para el otorgamiento, ya sea si su objetivo es la adquisición de terrenos o bien para la construcción y ejecución de obras.

Las condiciones para el otorgamiento de préstamos para la adquisición del terreno para construcción de viviendas son:

- a. El SERVIU podrá otorgar préstamos para proyectos aprobados o calificados que acrediten disponibilidad de terreno mediante promesa de compraventa, debiendo en todo caso verificar que la propiedad cumple todas las condiciones legales y técnicas para su adquisición con destino habitacional.
- b. El monto de este préstamo no podrá superar la parte del subsidio que se desglosa para la adquisición del terreno.
- c. Para garantizar el préstamo por la adquisición del terreno donde se ejecutará el proyecto, su dominio deberá quedar inscrito a nombre del SERVIU, en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Las condiciones para el otorgamiento de préstamos para la ejecución de proyectos de construcción con algunos de los programas habitacionales vigentes otorgados por el MINVU son:

- a. El proyecto debe contar con aprobación o calificación del SERVIU.
- b. El préstamo será otorgado a la Empresa Constructora o a la Entidad Desarrolladora, según corresponda, que tiene a cargo la ejecución del proyecto.
- c. El monto del préstamo no podrá ser superior a aquella parte del valor de las obras, expresado en el contrato de construcción, que será cubierto con subsidio del Estado.
- d. El préstamo podrá ser girado en cuotas, en los montos y oportunidades establecidos en el contrato. Al girarse la primera cuota, debe ingresarse una garantía cuyo valor, a lo menos, debe ser equivalente al monto de dicha cuota. Esta garantía deberá ser una boleta bancaria de garantía, una póliza de garantía de ejecución inmediata o un Certificado de Fianza Recíproca.
- e. El otorgamiento de estos préstamos limita en igual monto los giros por anticipo que se efectúen con cargo al subsidio.

Se establece que procederá también el otorgamiento de préstamos por parte de los SERVIU, a las empresas constructoras o a las Entidades Desarrolladoras, tratándose de proyectos de construcción que a la fecha de la presente resolución ya hayan recibido anticipos, siempre que

estos se encuentren debidamente garantizados, mediante una boleta bancaria, una póliza o un certificado de fianza recíproca.

No se cuenta con los datos que permitan mostrar la cantidad de proyectos de construcción entre 2016 y 2019 que solicitaron o utilizaron la opción de créditos, para de ese modo analizar la recuperación de los mismo, entendiendo que no son recursos involucrados directamente como parte del DS N°49, pero que son un elemento por considerar dada su importancia en la gestión del programa. Sin embargo, en el siguiente cuadro se observa el monto de la asignación presupuestaria y el presupuesto vigente los recursos disponibles para préstamos del FSEV.

CUADRO 33: RECURSOS ASIGNADOS AL FSEV PARA PRÉSTAMOS 2017-2019.

Año	Asignación Ley m\$	Ppto Vigente m\$
2017	\$ 305.300.226	\$ 270.149.311
2018	\$ 409.310.198	\$ 398.592.963
2019	\$ 478.192.401	\$ 405.557.053
2020	\$ 550.685.472	\$ 306.185.472

Fuente: Departamento de Planificación DPH

La forma de financiamiento de los proyectos establecida a través de esta modalidad no es competencia del programa y responde a decisiones ministeriales, pero que afectan administrativamente su gestión, tal como se observó en la evolución de su presupuesto en el apartado 3.2 Fuente y uso de recursos financieros.

4. EFICIENCIA

4.1 A nivel de actividades y/o componentes. Relaciona gastos con productos

El análisis de eficiencia del programa también es complejo de interpretar dada la variable temporal de la ejecución de los recursos explicada anteriormente. Por ello a continuación se presentan los datos obtenidos de los promedios generales al considerar nivel de producción anual y gasto. Sin embargo, en el análisis de eficacia a nivel de resultados intermedios se presentará un análisis más profundo, en el cual se considerará el costo asociado a dichos proyectos finalizados, calculando un costo retrospectivo a lo largo de la vida del proyecto.

CUADRO 34. GASTO PROMEDIO POR SUBSIDIO OTORGADO 2016 - 2019 (MILES DE \$ 2020)

Año	Subsidios Otorgados	Gasto Total Programa	Gasto Promedio por subsidio otorgado
2016	20.976	600.289.809	28.618
2017	30.000	503.623.876	16.787
2018	20.701	397.389.874	19.197
2019	18.337	680.234.594	37.096
Total	90.014	2.181.538.153	24.236

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

Como se observa en el cuadro anterior dentro del periodo evaluado el gasto promedio por subsidio otorgado, se mueve entre los 28 y 37 millones de pesos, con variaciones importantes y significativas. Esto ocurre porque la cantidad de subsidios otorgados anualmente se mantiene relativamente estable, a excepción del aumento registrado en 2017, pero el gasto total del

programa no está asociado al financiamiento de dichos subsidios, sino más bien al pago de compromisos anteriores por subsidios entregados en años previos. Por lo tanto, la interpretación de los resultados debe tomarse con cuidado, ya que los datos año a año no permiten emitir juicios o concluir al respecto.

Sin embargo, es interesante observar que al analizar el dato para el promedio para el periodo 2016-2019 el gasto promedio anual por subsidio es de alrededor de 24 millones de pesos, equivalentes a 855 UF, lo que tiene coherencia con el valor promedio de construcción de las viviendas y de los máximos que permite el subsidio. A pesar de que este último análisis presenta el mismo problema de temporalidad, al analizar los 4 años en conjunto se puede ver un efecto promedio más cercano a la realidad o la tendencia del programa, donde las distorsiones anuales no afectan el resultado.

El subsidio entregado y contabilizado en la tabla anterior, representa los titulares (personas) que adquieren el beneficio, sin embargo, es posible estimar la cantidad de personas beneficiadas por el subsidio en base al tamaño familiar promedio de los beneficiarios. Y de ese modo obtener un costo por persona que terminará potencialmente utilizando la vivienda. De la base de datos de beneficiarios, se calcula que el tamaño de las familias es de 3,1 personas, por lo tanto, el costo promedio por beneficiario final equivale a 276 UF (aproximadamente 7,9 millones de pesos).

CUADRO 35. GASTO PROMEDIO POR SUBSIDIO OTORGADO INCORPORANDO TAMAÑO DE LA FAMILIA 2016 - 2019
(MILES DE \$ 2020)

Año	Personas beneficiarias de Subsidios de vivienda Otorgados	Gasto Total Programa	Gasto Promedio de subsidio otorgado per cápita
2016	65.026	600.289.809	9.232
2017	93.000	503.623.876	5.415
2018	64.173	397.389.874	6.192
2019	56.845	680.234.594	11.967
Total	279.043	2.181.538.153	7.818

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

En este caso, el programa FSEV DS N°49 tiene la particularidad que todos sus componentes están de alguna forma integrados, ya que forman parte del proceso de adquisición de viviendas de las familias desde la conformación de los grupos, generación del proyecto, construcción de este y fiscalización de las obras. Por lo tanto, el detalle del gasto por componente por beneficiario pierde sentido, ya que por separado no entregan información adicional a la presentada en conjunto, considerando que el componente 1 y 3 sumados equivalen al 5% del gasto del programa, concentrándose mayoritariamente en el componente 2 (adquisición y construcción de vivienda).

4.2 A nivel de resultados intermedios y finales.

Como se adelantó en la sección anterior, para analizar los resultados de eficiencia a nivel de propósito, ya no se trabajará con el gasto devengado anual, ya que contiene todas las dificultades temporales para la interpretación del costo real de construcción o adquisición de viviendas.

En esta sección se trabajará con los datos de aquellos proyectos terminados en la modalidad de construcción, o viviendas ya compradas en el caso de adquisición. Lo anterior permitirá

reconstruir retrospectivamente el costo asociado a la entrega de dichas soluciones habitacionales considerando todo el tiempo de ejecución del ciclo de vida del proyecto. En los análisis siguientes se presentarán los costos e indicadores de eficiencia, considerando el año en que se entregaron las viviendas a los beneficiarios como el año de registro, y a partir de ellos se sumarán los costos asociados a dichos proyectos desde su inicio. Es importante notar que se excluyen del cálculo todos aquellos proyectos que terminaron entre los años 2016 y 2019 cuyo otorgamiento de subsidio fuese con fecha anterior a 2015, esto se hizo para resguardar la comparabilidad de los resultados y no contabilizar todos los proyectos que finalizaron en el periodo evaluado pero que corresponden a una formulación previa a 2015, donde el programa FSEV tenía otras lógicas y restricciones⁶⁰.

En el siguiente cuadro se resume la evolución del costo unitario promedio en UF para los años del periodo evaluado. En promedio, para el periodo evaluado el costo de una vivienda social fue de 941 UF, equivalentes a 26,6 millones de pesos aproximadamente. Entre los años 2016 y 2019 el costo promedio de la vivienda fue fluctuante y durante los 4 años aumentó 5,4%.

CUADRO 36. COSTO UNITARIO (EN UF) POR SOLUCIÓN HABITACIONAL TOTALMENTE PAGADAS CONSIDERANDO TODOS LOS SUBSIDIOS Y OTROS APORTES CONCURRENTES (COMPLEMENTO, AHORRO, INCREMENTO, APORTE DE TERCEROS)

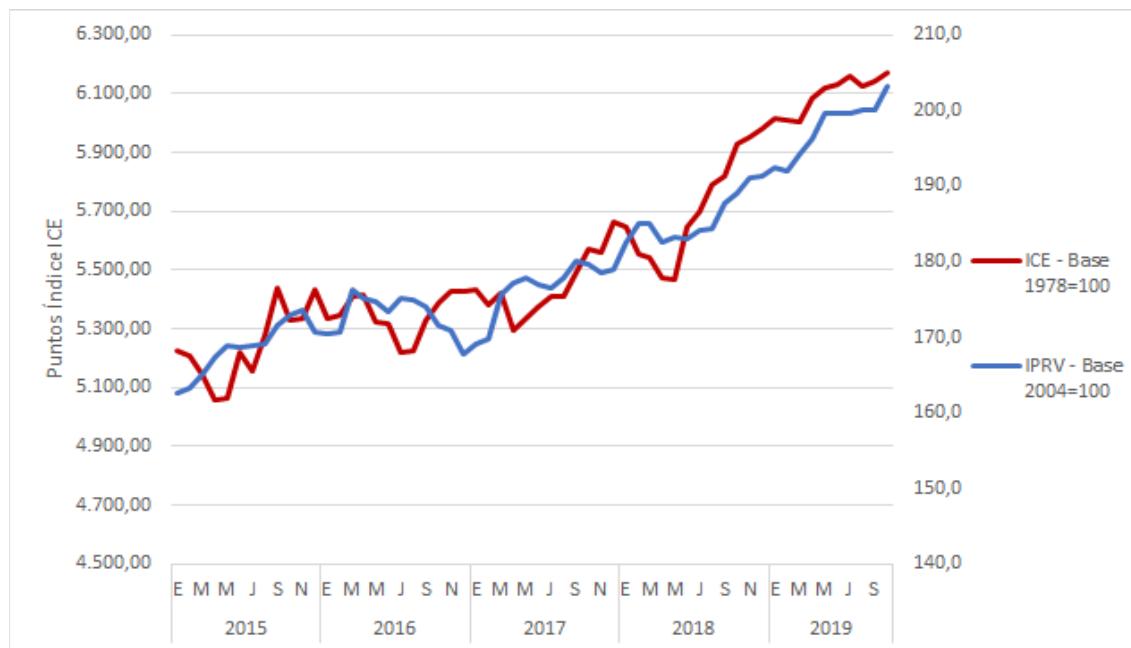
2016	2017	2018	2019
948,4	893,7	921,4	1.000,4

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

Los datos anteriores plantean dos puntos interesantes de relevar. En primer lugar, se constata que el precio de la vivienda social se ha mantenido estable e inalterado en los últimos 4 años, si se considera como parámetro de comparación, el mercado inmobiliario y las variaciones de precio de las viviendas. Un estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, a octubre de 2019, indicó que las casas subieron a una tasa 6,75% anual, y que en el transcurso de la última década el valor de las viviendas ha aumentado un 75%. Estas cifras son muy superiores a la variación de 5% en 4 años registrados en el programa. El siguiente gráfico muestra que el costo de edificación en el sector privado aumentó un 18%, mientras que índice real de precio de vivienda aumentó un 25% entre 2015 y 2019.

⁶⁰ Esto permite excluir todos aquellos subsidios sin proyectos asociados entregados previo a 2015. Si se considera el periodo de evaluación, los subsidios sin proyecto no constituyen una posibilidad de postulación, dado que dicha estrategia no resultó en su implementación.

GRÁFICO 5: EVOLUCIÓN ÍNDICE PRECIO REAL DE VIVIENDA (IPRV) E ÍNDICE COSTO DE EDIFICACIÓN (ICE) 2015-2019



Fuente: Elaboración Propia en base a información de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

En segundo lugar, los datos anteriores refuerzan y confirman antecedentes discutidos previamente, respecto a las fallas de mercado existentes (mercados incompletos) en el sector más vulnerable de la población respecto al acceso a viviendas. Si se toma en consideración el costo promedio de la vivienda en el periodo evaluado, y se consideran las características que establece la norma (metraje, cantidad de dormitorios, etc.), se observa que prácticamente no existe una oferta privada de este tipo de viviendas a este nivel de precios. El mercado inmobiliario actual logra un punto de equilibrio con un precio mayor, transformando a las viviendas en bienes de carácter prohibitivo para la población más vulnerable. Esta situación es mucho más patente en la Región Metropolitana y en las capitales regionales, donde el precio del suelo (por ende, de las viviendas) ha aumentado dada la escasez de este. Esto sugiere la hipótesis que, en ciertos territorios, donde el valor del suelo aún es menor el programa esté más cercano a los precios de mercado.

El costo unitario de la vivienda también varía dependiendo del tipo de solución que se entrega. Es decir, el costo de construcción (principalmente CNT, DP, MP y CSP) es diferente al costo en que se incurre cuando se entregan subsidios para la compra de casas usadas (AVC). El siguiente cuadro muestra la evolución del costo unitario según modalidad dentro del periodo de evaluación.

CUADRO 37: COSTO PROMEDIO VIVIENDA SEGÚN MODALIDAD (VALORES EN UF)

Año	Costo unitario Promedio Construcción	Costo unitario Promedio Adquisición
2016	1.048	771
2017	926	766
2018	962	741
2019	1.033	752
Promedio	992	757

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

Se observa que el costo promedio por vivienda en construcción es mayor en 235 UF que el costo de adquisición de viviendas usadas, equivalentes a 6,6 millones de pesos aproximadamente. En otras palabras, en promedio el costo de construir una vivienda social corresponde 28,1 millones de pesos mientras que la compra de una vivienda social usada tiene un valor de 21,4 millones de pesos. Sin embargo, en términos de unidades producidas, la modalidad de construcción permitió entregar 41.207 soluciones habitacionales, mientras que la modalidad de adquisición sólo 11.417 viviendas, principalmente por la dificultad de encontrar viviendas disponibles a la venta que cumplan con los requisitos del programa y en el rango de precios susceptible de ser comprada a través del subsidio.

Si se analizan las modalidades anteriormente expuestas, se observa que tienen una estructura de costos bastante diferentes, lo que explica la diferencia de precios detallada en cuadro anterior. Las viviendas entregadas en la modalidad de construcción se financian en un 64% en base al subsidio base, mientras que el 32% corresponde a subsidios complementarios y sólo un 4% a recursos destinados a asistencia técnica y fiscalización (componentes 1 y 3). Sin embargo, la modalidad de adquisición no contempla fiscalización de obras (no es necesario) y la asistencia técnica es mucho más reducida, con un enfoque en apoyar la compraventa de la propiedad (algo similar a la figura de corretaje de propiedades, que incluye la tasación y otros apoyos brindados a los beneficiarios), por lo que su estructura de costos se basa casi en su totalidad en el financiamiento obtenido a través del subsidio base, y en casos muy particulares la aplicación de subsidios complementarios.

CUADRO 38. PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DE SUBSIDIO SEGÚN MODALIDAD

Tipo Subsidio	Construcción	Adquisición
Subsidio Base (UF)	63,9%	98,9%
Subsidio Complementarios	31,8%	0,9%
Subsidio AT	4,3%	0,1%

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

El análisis presentado anteriormente tiene algunas ventajas y desventajas que se discuten a continuación. Dentro de las principales ventajas se encuentran:

- Permite hacer una revisión de todas las modalidades del FSEV. Es decir, los números presentados de manera agregada entregan información independiente si el subsidio fue aplicado en modalidad colectiva o individual, ya sea a través de la construcción o adquisición de viviendas.
- Los datos permiten separar las cohortes de beneficiarios y analizar separadamente el comportamiento de los valores por año.
- Entrega un panorama general desde el punto de vista de los recursos financiados por el Programa en la solución de viviendas.

A pesar de las ventajas señaladas, el análisis anterior no representa el costo real efectivo unitario de las viviendas o soluciones habitacionales. Principalmente porque no existe información consolidada a nivel de cada solución habitacional en que se pueda tener el registro completo de los aportes realizados a través del subsidio, el ahorro aportado por las familias, aportes adicionales de GORE u otras entidades, ni la valorización del terreno en el caso que esta hubiese ocurrido.

Ante esta situación, se trabajó junto con el Programa para recopilar información adicional posible de analizar y se logró recopilar datos para los proyectos colectivos desarrollados en las modalidades constructivas CNT y MP. Se recopilaron datos de 774 proyectos financiados entre 2015 y 2019, de los cuales 736 contaban con información posible de analizar. Para todos ellos se tiene los montos aportados tanto por el Ministerio, ya sea a través del subsidio o complementos al subsidio, ahorro de las familias (mínimo obligatorio y adicional voluntario), aportes adicionales (GORE), y la valorización del terreno en el caso que este no fuera comprado con el subsidio. La información no es posible desagregar anualmente, pero se puede desagregar de manera regional para analizar el comportamiento en los diferentes territorios.

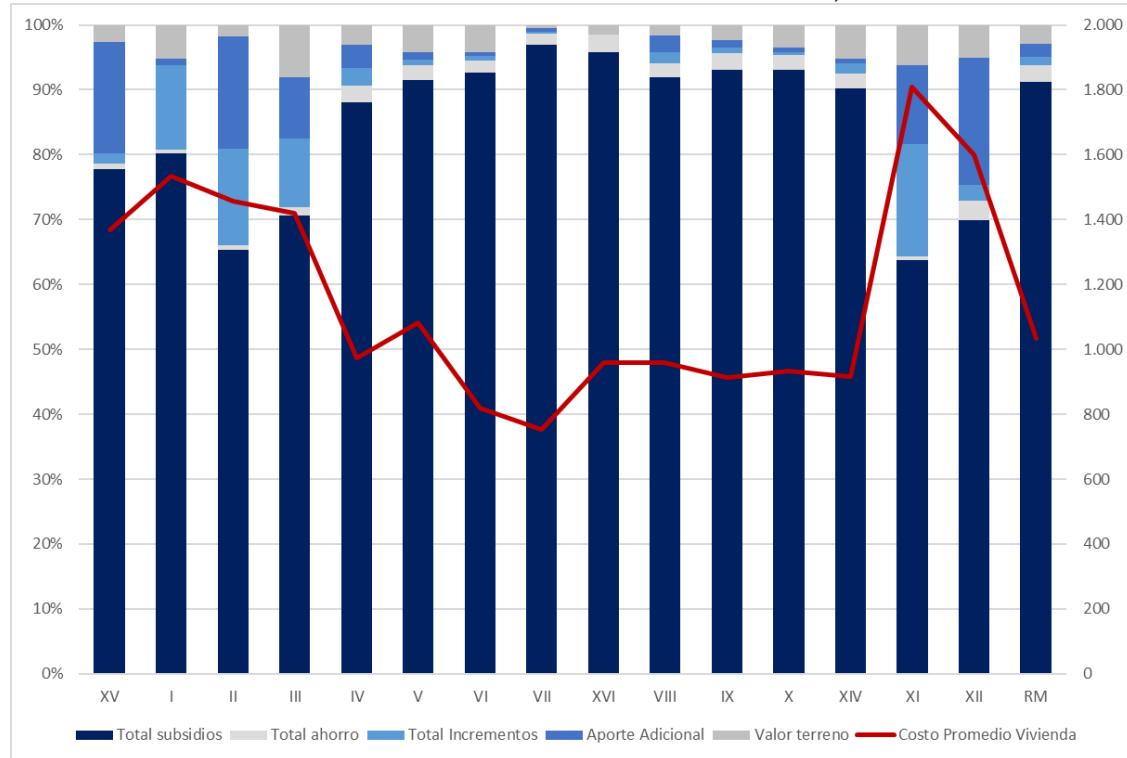
En las barras se representa regionalmente la participación relativa de cada aporte en el costo total de las viviendas (considerando los montos totales invertidos en la región), cuya expresión porcentual se grafica considerando el eje vertical izquierdo. Mientras que la curva en color rojo indica para cada región el costo unitario promedio de vivienda, calculado como el costo total sobre el total de viviendas construidas, su valor es expresado en UF y es representado en el eje vertical derecho. Los ítems de costo se agrupan en subsidios, ahorro de las familias, aportes adicionales y el valor del terreno en los casos que fue adquirido con recursos no provenientes del subsidio.

Se observa importantes diferencias territoriales en la composición o estructura de costos, donde destaca que el aporte adicional (principalmente del GORE) en las regiones extremas como Arica y Parinacota, Magallanes junto con la de Antofagasta, donde dichos recursos representan un poco menos del 20% del costo total de la vivienda. Este efecto es visible, pero en menor escala en otras regiones extremas como Aysén y Atacama. El aporte de GORE es significativamente menor a medida que territorialmente se aproximan a las regiones centrales del país.

A diferencia del cálculo presentado a través del indicador 2.2, que indica que el costo unitario de las soluciones habitacionales del FSEV en modalidad construcción fue de 941 UF en promedio de los años 2015 a 2019, estos nuevos datos indican que solo al analizar CNT y MP considerando todos los costos el valor promedio de la solución habitacional entre los años 2015 y 2019 fue de 1.057 UF, es decir aproximadamente 3,3 millones más por cada vivienda.

Si se observan los datos y se excluyen las regiones de Aysén, Magallanes y Tarapacá, el costo unitario promedio varía entre las 819 y 1.458 UF. Sin embargo, en los casos de las 3 regiones nombradas al comienzo, se observa que el valor unitario de construcción supera las 1.500 UF, donde para la I región es de 1.534 UF, para la XI región de 1.810 UF, y para la XII región es de 1.598 UF. Estos valores son en promedio un 57% mayor al costo de construcción en el resto del país, y su financiamiento es solamente posible por el aporte adicional de los GORE. No se cuenta con información suficiente del mercado inmobiliario de dichas regiones para concluir que dichos precios son excesivos, de mercado, o incluso bajo el valor de mercado, ni tampoco se cuenta con información que permita explicar a qué fueron destinados dichos montos. Ya que en el caso que el aporte adicional fuese invertido en la habilitación de terrenos (dada sus dificultades técnicas y geográficas) se podría concluir que el costo adicional no tiene relación con el costo de edificación, sino más bien con dificultades para la adquisición y habilitación de terrenos aptos. Sin embargo, este último punto es sólo una hipótesis que debe ser estudiada con mayor profundidad, así como un estudio más profundo de los mercados inmobiliarios regionales para entender sus dinámicas, problemas y poder tomar las decisiones necesarias para la mejora en la gestión del programa.

GRÁFICO 6: ESTIMACIÓN COSTO UNITARIO VIVIENDAS EN PROYECTOS MP Y CNT, PARA PROYECTOS 2015-2019



Nota: Costo promedio vivienda (línea roja) es graficada en eje derecho, cuya unidad corresponde a UF.

Fuente: Elaboración Propia en base a información del Programa.

4.3 Gastos de Administración

Respecto al gasto de administración, durante el proceso de evaluación existieron dos formas de estimar este gasto asociado al Programa. Por un lado, se recibió por parte del MINVU un ejercicio de estimación en el marco del reporte del gasto administrativo solicitado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Por otro lado, el panel desarrolló una metodología con algunos criterios diferentes para lograr estimar este gasto. Ambas metodologías se enfrentan a la dificultad de recoger información de todos los SERVIU y tomar decisiones respecto a la asignación de ponderadores en los subtítulos 21 y 22 para calcular el valor final. A continuación, se presentan ambas mediciones y se describen los pros y contras en cada una.

i) Estimación MINVU

El nivel central solicitó a cada SERVIU informar para todos los programas del Ministerio, la cantidad de profesionales que dedican su jornada a cada uno de ellos, y en caso de que un profesional dedique tiempo de su jornada a más de un programa indicar el prorrato correspondiente de su tiempo de dedicación a cada subsidio.

Luego con la información recolectada se calculó el valor de la jornada dedicada a cada programa en base a los salarios. De manera adicional, se aplicó un factor a cada funcionario de prorrato o participación en los gastos del Subtítulo 22, y con ello obtener el monto asociado a gasto administrativo.

A continuación, se presenta la tabla de resultado de dicho ejercicio indicando los recursos destinados al Subtítulo 21 y 22, junto con la cantidad de profesionales considerados en cada SERVIU como parte del FSEV.

CUADRO 39. ESTIMACIÓN MINISTERIO GASTO ADMINISTRATIVO (PESOS 2019)

REGIÓN	ESTIMACIÓN SUBTÍTULO 21	ESTIMACIÓN SUBTÍTULO 22	CANTIDAD DE PROFESIONALES FSEV
TARAPACÁ	688.171.106	49.015.752	56
ARICA Y PARINACOTA	0	0	28
ANTOFAGASTA	640.540.825	73.359.109	49
ATACAMA	233.803.290	39.887.438	21
COQUIMBO	53.022.140	5.297.024	5
VALPARAÍSO	162.312.809	17.092.303	12
O'HIGGINS	708.153.449	68.112.272	45
MAULE	572.836.040	106.686.429	58
ÑUBLE	238.652.451	31.395.109	16
BIOBÍO	1.211.739.748	69.699.786	130
ARAUCANÍA	398.558.918	51.179.291	36
LOS RÍOS	170.429.897	22.013.731	20
LOS LAGOS	394.314.931	27.726.817	48
AYSÉN	173.417.348	11.573.961	12
MAGALLANES	267.335.376	21.869.288	18
RM	1.505.669.615	186.080.017	79
NIVEL CENTRAL	441.798.413	62.258.377	15
SERVIU	1.063.871.203	123.821.640	64

Fuente: DIFIN, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

A juicio del panel, la estimación presentada anteriormente no es necesariamente la más representativa del programa, ya que por un lado toma como supuesto que todo el gasto del Subtítulo 21 corresponde a gasto administrativo. El panel considera que ciertas funciones y trabajos desarrollados por los profesionales tanto en el nivel central como en SERVIU dividen sus tareas en funciones propias de la producción del programa y otras dedicadas a labores administrativas. Un segundo punto relevante, es que en el ejercicio de estimación realizado por el panel y en que se trabajó con 2 regiones, se detectaron diferencias importantes en la cantidad de profesionales que se reportaron inicialmente con labores asociadas al FSEV. Se reportó en ambas regiones que la solicitud inicial fue en un plazo acotado y que hubo ciertos errores tanto en la inclusión de profesionales que trabajan para el FSEV, como en la exclusión de otros que no fueron reportados inicialmente. A juicio del panel esto tiene sentido, ya que al revisar el tamaño de los SERVIU con los profesionales inicialmente reportados se levantan ciertas dudas, lo cual es contrastado para el caso de las mismas regiones que al volver a reportar y con las indicaciones claras de lo solicitado aumentan considerablemente el número de profesionales dedicados al Programa.

Ante esta situación, se ha decidido trabajar y presentar los datos de la segunda estimación, sobre la cual se discuten sus ventajas y desventajas.

ii) Estimación del panel evaluador

Para estimar el presupuesto⁶¹ que asigna la institución responsable tanto a los Subtítulos 21 y 22, se realizó un ejercicio con las regiones Metropolitana y del Maule, para identificar la estructura de gasto en personal de los Servicios en el año 2019 asociados al programa, para de ese modo calcular la proporción de dicho gasto imputable al FSEV en el total del gasto en personal de los Servicios. Dicho factor fue utilizado para calcular el gasto asociado en los Subtítulo 21 y 22 en el resto de los SERVIU del país. En el siguiente cuadro se puede observar el factor calculado para las regiones RM y del Maule.

CUADRO 40. ESTIMACIÓN FACTOR DE GASTO SUBTÍTULOS 21 Y 22, AÑO 2019 (EN MILES DE PESOS NOMINALES)

Región	Subt21 (A)	Subt22	Nº Personas DS N°49 ⁶²	Planilla Anual DS N°49 ⁶³ (B)	Ponderador (B/A) (%)
Maule	4.177.851	667.339	130	697.054	16,7%
RM	15.304.039	1.669.989	327	3.544.428	23,2%

Fuente: Elaboración propia.

Con los datos anteriores fue posible estimar para el resto de las regiones el gasto en ambos subtítulos, tomando como supuesto que las regiones presentan un comportamiento similar a Maule y RM, para lo cual se subdividieron en 2 grupos⁶⁴.

CUADRO 41. ESTIMACIÓN GASTO SUBTÍTULOS 21 Y 22 (EN MILES DE PESOS DE 2020)

AÑO	Subt21	Subt22
2016	10.512.855	1.958.264
2017	11.245.219	2.125.015
2018	13.973.510	1.888.426
2019	12.596.987	1.385.764

Fuente: Elaboración propia.

En una primera estimación de carácter general, donde el gasto asociado al subtítulo 21 y 22, es considerado completamente como gasto administrativo, este no superaría el 4% en promedio para el periodo de evaluación. Sin embargo, en la estimación propuesta por el panel, se recomendó que sólo el subtítulo 22 sea considerado completamente como gasto administrativo, mientras que el Subtítulo 21 debe ser desagregado entre actividades de producción y de carácter administrativo. Los factores para estimar el gasto administrativo en el Subtítulo 21, se calculan considerando la desagregación de actividades reportadas tanto por los SERVIU de la RM y la región del Maule, cuyo resultado permite imputar el 60% del Subt. 21 como gasto de producción y el 40% restante como gasto administrativo.

Aplicando los criterios antes mencionados, el gasto administrativo para el periodo evaluado es menor a un 2%. El panel considera un gasto administrativo razonable y levemente menor a la media de lo reportado por otras evaluaciones EPG de programas de vivienda (a pesar de que las metodologías de cálculo son diferentes).

⁶¹ Dado que no existe una asignación en el presupuesto de estos subtítulos directamente al DS49, la estimación de presupuesto se realiza en base al gasto efectivo durante 2019 en dichos subtítulos.

⁶² Número de funcionarios dentro del SERVIU que realizan actividades vinculadas al DS49.

⁶³ Gasto en Subtítulo 21 ponderado por porcentaje de tiempo dedicado al Programa.

⁶⁴ El factor calculado en la RM fue aplicado a las regiones V, VII y RM, mientras que el factor calculado para la región del Maule se aplicó para el resto del país.

Sin embargo, y con el objetivo de visualizar el gasto asociado a la tercerización, se realiza una segunda estimación del gasto administrativo. Dentro de los recursos asociados al FSEV, se ha identificado que el presupuesto consignado en la asignación específica al programa en la Partida 18, Capítulos del 21 al 36, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 01, Asignación 133, es registrado como una transferencia utilizada para el financiamiento de los bienes y servicios entregados por el programa, en particular la provisión de asistencia técnica, fiscalización, los contratos para la construcción de viviendas y recursos para la adquisición de soluciones habitacionales. Sin embargo, dichos contratos con Entidades Patrocinantes y con Inmobiliarias, estipulan parte del valor de los contratos para gastos generales u operacionales, los cuales pueden ser considerados como un gasto administrativo dentro del valor total de la transferencia.

Al analizar 9 contratos de las regiones de Maule, Valparaíso y Aysén en las modalidades CSP, MP y CNT se observa lo siguiente.

CUADRO 42. ESTIMACIÓN GASTO SUBTÍTULOS 21 Y 22 (EN MILES DE PESOS DE 2020)

Tipo Proyecto	Gasto construcción	Gasto Gral.	Utilidades	Monto Total Proyecto	% Gasto Adm
CNT	88.988	6.229	4.057	99.274	10,4%
CNT	37.266	3.727	5.590	46.582	20,0%
CNT	100.226	4.921	2.651	107.798	7,0%
CNT	72.461	8.695	10.869	92.025	21,3%
CSP	517	21	72	610	15,3%
CSP	622	31	37	690	9,9%
CSP	500	50	60	610	18,0%
CSP	696	90	84	870	20,0%
MP	209.644	252	134	210.029	0,2%

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior es posible concluir que las utilidades de las empresas constructoras no son homogéneas, ni tampoco el gasto dedicado al ítem Gastos Generales. Sin embargo, este costo corresponde a un tipo de gasto administrativo traspasado a las empresas constructoras dado el modelo de provisión de bienes y servicios del FSEV. En ese sentido en promedio un 15,2% de los recursos de la asignación 33.01.133 de cada SERVIU puede ser considerado gasto administrativo.

Al considerar la subdivisión entre gasto de producción y gasto administrativo de los Subtítulos 21 y 22, junto con la estimación adicional del gasto administrativo inherente a los contratos con las entidades patrocinantes y constructoras, se estima que para el periodo evaluado este concepto corresponde al 15,9% del presupuesto total del programa. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, esta cifra es el resultado de un ejercicio para visualizar el gasto asociado a la tercerización, y el panel no está en condiciones de emitir un juicio respecto a dicho valor, ya que fue calculado en base a la estimación de sólo 10 proyectos de regiones del Maule y Aysén⁶⁵.

⁶⁵ La gran variabilidad en las cifras y los pocos casos que se pudieron analizar, no permite obtener conclusiones representativas respecto a este punto. Por otro lado, pronunciarse respecto a un nivel de utilidad óptima por parte de las empresas constructoras está fuera del alcance y objetivos de la presente evaluación, dado que requeriría análisis y levantamiento de información adicional.

5. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de brecha y coherencia entre la operación, el diseño y estrategia programática

El FSEV es regulado por una normativa específica que define requisitos, roles y funciones para beneficiarios, pasando por los organismos descentralizados del MINVU (SERVIU y SEREMI) y municipios, así como para las entidades privadas que participan de su ejecución (EP y empresas constructoras). El Decreto 49 y sus modificaciones definen la estrategia general de implementación que es en esencia tercerizada, mientras que mediante circulares regulares se instruyen énfasis y adecuaciones a la estrategia general, que normalizan bajo este mecanismo los llamados especiales, o bien la suspensión de determinadas modalidades y tipologías constructivas en determinadas regiones o períodos.

Sin embargo, este marco normativo operacional abarca solo algunos aspectos de lo que técnicamente se denomina modelo de gestión, toda vez que centra en las dimensiones estructural u organizacional (atribuciones, roles y funciones) y dinámica del funcionamiento (procesos y procedimientos), estando ausente la dimensión más importante relativa a la conducción o gerencia. Como tal, este reglamento solo puede hacerse cargo de las dos primeras dimensiones, sin que exista una estrategia declarada para definir la dimensión de conducción y orientar una gestión por resultados y su asociación a metas de producción, máxime considerando que el contexto y mercado en que se inserta el FSEV requiere de una gestión proactiva y de máxima ética pública.

Desde el punto de vista usuario, esta falencia subvierte un tema fundamental al no declarar explícitamente que los comités y familias deben disponer o identificar con probabilidades ciertas de adquirir un terreno, técnica y legalmente apto a sus necesidades de vivienda, y en el caso de la modalidad AVC haber identificado una vivienda adquirible con el monto del subsidio. Este es un tema estratégico y el punto de partida para que sus expectativas y demandas tengan mayores posibilidades de concretarse con el subsidio. A su vez, este déficit desdibuja o no prioriza en la estrategia de gestión aspectos importantes como diagnósticos, metas y resultados como elementos centrales de un programa público, profundizando el desconocimiento sobre la demanda potencial al establecer que el proceso arranca con la presentación del proyecto habitacional en las modalidades de construcción y con la postulación a llamados en el caso de la modalidad de adquisición.

El efecto práctico de la fuerza y jerarquía de las leyes en las estructuras burocráticas sin estar complementado con un plan estratégico de la gestión programática y legitimado por las máximas autoridades ministeriales de cada periodo, actúa como importante limitación a las posibilidades de innovación de directivos y funcionarios públicos, e incluso tienden a invisibilizar las decisiones de nivel táctico que se toman y se han tomado en los ámbitos presupuestarios, priorizaciones de grupos o llamados especiales. La ausencia de un liderazgo con rango de autoridad para conducir estratégicamente el FSEV ha sido señalado de manera reiterada por evaluaciones anteriores aplicadas a este instrumento⁶⁶, por cuanto un decreto no puede sustituir, ni abarcar todos los ámbitos de la gestión pública, ni las dinámicas y particularidades regionales, poblacionales, empresariales y del suelo.

Pese a este escenario de restricciones legales, es altamente valorable la idoneidad y el esfuerzo técnico que realizan algunas regiones por gestionar el FSEV, que aún enmarcado en la norma, desarrollan iniciativas para apoyar a los grupos, analizar los terrenos anticipadamente, asistir a

⁶⁶ Evaluación del Fondo Solidario de Vivienda (FSV) año 2006 y Evaluación de impacto del FSV I y II, año 2011

los equipos municipales de vivienda, asistir a las EP, y desarrollar concursos en que las familias participan en la elaboración de las bases de licitación para que las empresas compitan con proyectos de arquitectura e ingeniería.

El FSEV y sus antecesores han actuado bajo una única modalidad de implementación, la cual externaliza en agentes privados la asistencia técnica de organización de la demanda, el acompañamiento comunitario, la construcción y la asistencia jurídica y técnica de las adquisiciones de viviendas usadas, pero la función pública principal de hacer coincidir la oferta con demanda, -consustancial a este nicho de mercado denominado vivienda social-, no remite al establecimiento de un plan estratégico que oriente con directrices explícitas esta labor que deben ejecutar en cada territorio los SERVIU, sin promover todavía una gestión por resultados y por lo tanto limitada de aplicar en rigor una evaluación del desempeño de los equipos.

Prueba de lo anterior, es que a juicio de los diferentes funcionarios SERVIU consultados vía video conferencia en marzo de 2020, el artículo 49 del actual reglamento está lejos de tener una implementación que resulte aplicable. Artículo que precisamente indica que “los SERVIU tendrán a su cargo un Sistema de Información Territorial de la Demanda, a través del cual podrán identificar, cuantificar, caracterizar a las familias que requieran una solución habitacional, conocer su ubicación en el territorio e informar respecto de las alternativas de solución habitacional y de los requisitos de postulación...”. Todas las regiones coinciden en señalar que el sistema “MINVU Conecta” no cumple esta función, y muchas no lo emplean o lo dejan en manos de las EP, porque no existe una entidad que lo administre o lo conduzca con objetivos u orientaciones únicas, claras y adecuadamente difundidas. Las formas que las regiones utilizan para conocer la demanda son: la atención de la demanda espontánea y presencial en sus oficinas, la coordinación con municipios y mediante los gestores territoriales, pero ninguna de ellas declara, salvo Arica-Parinacota⁶⁷, contar una identificación exacta del número de familias que presentan la necesidad, pertenecer a un comité de vivienda o su opción por alguna modalidad.

Por el lado de la gestión de la oferta, el FSEV y su antecesor han ido incorporando modalidades distintas al tradicional mecanismo de construcción de conjuntos habitacionales, entre ellas las modalidades de Adquisición y las tipologías constructivas de menor escala. Medidas que a todas luces resultan favorables para aprovechar terrenos y viviendas usadas disponibles, pero las evidencias indican que éstas no han sido acompañadas de una gestión estratégica para efectivizarlas, potenciarlas y masificarlas.

En cifras se tiene que entre 2016 y 2019 la tasa de entrega de las soluciones habitacionales de las modalidades de menor escala (DSP, CPC, DP y CSP) han bajado de un 20,4% a 7,7%, promediando un 12,7% anual en el periodo. En el caso de AVC la caída es más abrupta registrando un 34,7% el año 2016 a un 11,2% el 2019, siendo el promedio 21,1%. Las dificultades de aplicar en AVC se verifican en el cambio de modalidades e incluso terminan postulando a los programas DS1 y DS19, según lo notificado por las Regiones de Ñuble, Maule, Bío-Bío, Tarapacá y RM⁶⁸.

De igual modo, son teóricamente favorables las modalidades “Glosa 3”, “Autoconstrucción asistida” y “CPC para cooperativas de vivienda” que surgieron de actores municipales y sociales que vieron una oportunidad para incidir en la oferta programática. Sin embargo, una vez culminada la fase de implementación o piloto, sus resultados deben ser medidos y analizados

⁶⁷ Se debe dejar en claro que en esta región es posible tener mayor control, dada la concentración de la población en comuna de Arica y la baja densidad poblacional en el resto.

⁶⁸ En Videoconferencia realizadas en el marco de la presente evaluación.

con miras a establecer una gestión estratégica a escala territorial que haga coincidir estos intereses y oportunidades, y con ello superar la acción institucional circunscrita a la norma y los procedimientos.

Familias beneficiadas con menor vulnerabilidad habitacional y la postergación de territorios que teniendo familias potencialmente beneficiarias no logran captar ni subsidios ni proyectos habitacionales para esa demanda, son atribuidas a juicio de este panel, a la inaplicabilidad de un sistema de detección demanda que permita gestionar una oferta que compatibilice utilidades económicas con satisfacción del interés social (viviendas nuevas y usadas en espacios urbanos bien localizados), así como por la ausencia de un modelo de gestión estratégica que no ha evaluado los criterios y ponderación de los puntajes de asignación según condiciones de vulnerabilidad social y habitacional, además de carecer de herramientas para desincentivar a dirigencias que priorizan a familiares para hacerse de un bien raíz y/o a las empresas que con el afán de completar los cupos ante una holgura de densidad habitacional del terreno lo hacen velozmente sin afectar el tiempo para el retorno de su utilidad. Estas problemáticas fueron ratificadas por los equipos SERVIU entrevistados por video conferencia, quienes señalaron los siguientes casos: i) hogares unipersonales con beneficiarios de 18 años, que siendo admitido normativamente, se han masificado dado el vacío legal y de comprobar el divorcio o separación del vínculo de un núcleo familiar, ii) madres de 18 años generalmente con un hijo que se hacen propietarias, pero que retornan al núcleo familiar de origen (viviendas sin ocupación), iii) los hogares unipersonales con una clasificación socioeconómica en el tramo menor vulnerabilidad social (90% RSH), no les fue comprobada su vulnerabilidad habitacional, y iv) los casos de comunas que por más de una década no registran proyectos no beneficiarios en sus jurisdicciones, debido a que no se encuentran terrenos aptos a precios del subsidio, sea por condiciones de salinidad (Tarapacá), inundabilidad (Maule y O'Higgins sectores del secano costero), rocosidad (Aysén), entre otras

En general, el no contemplar una estrategia de gestión, ha implicado que es el privado quien orienta la (su) oferta hacia aquella demanda que le resulta más rentable, y en el caso de los agentes públicos (Municipios y SERVIU que cumplen el rol de EP) solo lo hacen si les resulta posible dada su dotación con experiencia en este ámbito de acciones y si existen posibilidades de disponer de terreno. Esta modalidad que data de la década de los 80' no ha demostrado desplegar una de las principales ventajas que se le atribuye a la competencia entre empresas (más productos de mejor calidad a menos precio) y por el contrario ha instalado un modelo de negocios "llave en mano", donde el sector privado participa en períodos económicos contra cíclicos o cuando trabaja con el capital del Estado (100% de anticipos).

La función pública de atender la circularidad del problema y gestionarlo exhibe un bajo desempeño entre el año 2016 y 2019, expresado en la decreciente cantidad de viviendas construidas y adquiridas (52.617). Al comparar con su antecesor el FSV título I (DS 174) que alcanzó un total de 144.732 en el periodo 2006-2009. A ello se suma, el incremento en el tiempo de entrega de la solución contado desde la asignación del subsidio (en 2017, el 50% de las viviendas fueron entregadas dentro de los 21 meses, tal como lo establece el decreto, mientras que el 2019 esta proporción no supera al 20%).

La baja capacidad para identificar y agregar la demanda, no contar con un sistema georreferenciado de la información actual e histórica para establecer trazabilidades de las familias, no ha permitido lograr de manera eficiente articular esta demanda a un oferta que se ajuste a necesidades e intereses específicos, así como dar señales a los oferentes que se inclinan por modalidades de menor escala, ofrecer paquetes y trabajar las restricciones que desincentivan la participación de las pequeñas EP y constructoras.

En suma, el problema no es la externalización en sí, sino la capacidad de gestionar demanda y oferta en cada territorio de manera anticipada y estratégicamente; se puede delegar las tareas y operaciones, mas no la responsabilidad de cumplir la promesa pública.

5.2 Análisis y evaluación sobre la organización y gestión programática para lograr los resultados

La jefatura del DAGV donde se aloja estructuralmente el FSEV, posee una vasta experiencia y capacidad de gestión a nivel operacional con las regiones, con las divisiones jurídica e informática y con las capas directivas superiores del ministerio, incluso asumiendo negociaciones con el sector presupuestario, según lo avala el hecho de haber pervivido a tres cambios de gobierno y haber organizado un departamento más robusto profesionalmente. Sin embargo, el anclaje de este instrumento a una estructura y orgánica burocrática, no ha favorecido el diseño y desarrollo de un plan estratégico que permita instalarse con igual fuerza en ese andamiaje y hacer frente a las dificultades que plantea un mercado incompleto y con alta concentración de los insumos principales, y en consecuencia la gestión que tiende a ser reactiva, sea porque no cuenta con las herramientas legales para incidir en las fallas que le dieron origen, ni menos aún en los vicios clásicos del mercado del suelo y la construcción, o bien porque las posturas políticas de turno no lo admiten.

La coordinación vertical y horizontal entre las diferentes instancias ministeriales involucradas en la gestión del FSEV, tiende a ser de carácter administrativo y generalmente acotada a la resolución de problemas, contingencias y urgencias, tales como la cancelación de la asistencia técnica o de construcción obras, negociaciones parciales entre el nivel central y las regiones para afrontar con los recursos de los casos especiales (terremoto, incendios, oportunidades de proyectos con recursos complementarios, erradicación de campamentos); o bien, a nivel regional, la articulación entre el SERVIU y la SEREMI, para la asignación de recursos y subsidios, la calificación y difusión de los prestadores de servicios, entre otros similares.

El gran número de circulares, instructivos y llamados especiales aplicados en el periodo 2016-2019, y los esfuerzos de los SERVIU por modelar los procesos y procedimientos (adhesión a normas ISO en varias regiones) verifican lo indicado. En este escenario, los equipos ejecutores del SERVIU, que no solo asumen las labores que les encomienda este instrumento a través de la reglamentación sino también de los otros subsidios habitacionales y programas de desarrollo urbano, mayoritariamente han avanzado en ordenar y priorizar las funciones de acuerdo al proceso y etapas definidas en el marco normativo. Por consiguiente, el trabajo de terreno y de aportación a mejoras resultan escasos ante la carga de revisión y consulta de información administrativa y el propio registro de las operaciones, todo ello en un ambiente altamente compartimentalizado según especializaciones y, por tanto, con desconocimiento del circuito completo del proceso global del FSEV por parte de los equipos ejecutores.

La inexistencia de una estructura propia con un responsable único por este instrumento en cada SERVIU como entidad ejecutora, no favorece el alineamiento del personal para abordar los procesos críticos o desarrollar alguna estrategia, todo queda a iniciativa propia o voluntad de algunas jefaturas y generalmente de los niveles intermedios. Ligado a lo anterior, un tema de fondo y que hasta ahora no ha tenido repercusiones es la eventual tensión que puede producirse por la reclamación de los SERVIU como servicios autónomos o de los Gobiernos Regionales, especialmente ante cuando las desfocalizaciones territoriales pasen a convertirse en problemas de la administración política del país. Hoy llama la atención que el proceso de selección se realice

a nivel nacional, en circunstancias que los presupuestos fueron definidos con anterioridad y los cambios de región para las familias son una excepción debido a los diferentes puntajes de corte por región.

En síntesis, el FSEV carece de una estructura y dispositivos institucionales que aseguren una cadena de mando que coordine y controle los procesos principales y maximice la contribución del personal calificado y con alta especialización en los ámbitos constructivos, legales, económicos y de gestión pública del que dispone. El desempeño de las funciones del MINVU respecto del FSEV está determinado por la cultura organizacional de estancos, en que cada unidad especializada realiza su cometido funcional de acuerdo a la normativa vigente (reglamentaciones, decretos, manuales de procedimientos, instructivos), estilo de gestión que no puede ser superado porque la gerencia queda atrapada entre la burocracia ministerial y por un mercado no regulado que domina los principales medios de producción, sin poder gestionar un programa orientado por resultados, quedando confinada a lograr una mayor colocación de subsidios año tras año.

Los recurrentes cambios a la normativa que admite la potestad reglamentaria del MINVU (resoluciones y circulares para fijar instrumentos de registros, cambios de procesos, plazos y protocolos), no solo complejiza la labor de los equipos SERVIU, sino que también la de las EP, derivando en múltiples consultas a los profesionales del nivel regional que sobrecargan su trabajo. A ello se suma, la ya consabida, pero invisibilizada labor de asistencia técnica que estos equipos brindan a las EP (omitida en el decreto) y no hay evidencia de instructivos que esta asistencia técnica se centre en la EP de más reciente data de constitución, pequeñas o que atienden las modalidades constructivas de menor escala, toda vez que es natural que éstas presenten menores capacidades en relación a las de mayor trayectoria, tamaño y especialización.

Cabe destacar en este campo, lo positivo de la medida de calificar a las EP, a fin de que a la hora de recomendar a estas entidades con las familias y/o comités se consideren datos más objetivos. De igual modo, destacan las iniciativas complementarias de algunos SERVIU para encaminar el proceso participativo estipulado en el modelo, las que aportan a la calidad y sostenibilidad de las soluciones, incluido la minimización de eventuales conflictos futuros. Y así también la incorporación de la etapa de conformación del nuevo barrio en proceso de ejecución del Subsidio.

No obstante, el control previsto por la reglamentación del FSV al trabajo de las EP durante el plan de acompañamiento social se agota en la revisión de actividades mínimas y listas de chequeo de las mismas, cuestión que muchas veces limita la creatividad de los privados en circunstancias que el control debería recaer sobre los productos esenciales a conseguir en cada etapa. En otras palabras, se traslada la forma pública de controlar a las entidades y no se usan los mecanismos de medir productividad y producción, característicos del sector privado.

También es positivo que en el período analizado el número de fiscalizaciones a las viviendas construidas aumentara de 1,73 a 5,39 las inspecciones técnicas, realizadas mayoritariamente por entidades privadas con fines de lucro (inmobiliarias, constructoras, consultoras, EIRL), aunque no existen evidencia de controles sorpresa *in situ* por parte de los agentes públicos. Además, se ve con preocupación que las viviendas usadas a adquirir no cuentan con una fiscalización pública como segundo control, pero especialmente que se activen mecanismos para el seguimiento *ex post* del uso de la vivienda, dadas las observaciones de los equipos SERVIU y la difícil aplicación de sanciones a las familias que infringen esta prohibición en la práctica.

Otro déficit de la implementación del FSEV es que no cuenta con un sistema que unifique y permita un acceso directo a la información que requiere para operar más eficientemente, toda vez que depende de los diversos sistemas informáticos del ministerio y de las prioridades que sus administradores le confieran para acceder a esos datos. El proxy de sistema de información para la gestión que ha ido configurándose está en función del pago ya que en el modelo es vital que se cancelen los servicios de los ejecutores finales (EP, ATL y empresas constructoras). Ello, desvía y dispersa la información para la gestión en torno a la verdadera unidad de análisis programática, vale decir, familias vinculadas a proyectos y/o modalidades constructivas, -salvo en el caso del AVC donde es sinónimo subsidio pagado y beneficiario-, por los cual resulta en extremo difícil conocer los atributos del bien provisto y sus efectos en la población beneficiaria e impide cualquier tipo de evaluación de resultados.

En forma adicional, se observa que el registro de procesos capta información solo desde que se crea el proyecto para postularlo (en modalidad construcción), por lo tanto se pierde de vista el proceso de conformación de los grupos, de cuáles disponen de un terreno, el nivel de representación del interés de las familias en el diseño del proyecto habitacional, los criterios de agrupación de familias e inclusión de familias sobre 40%, la posición relativa de familias en relación a la vulnerabilidad habitacional y social. Esta desinformación imposibilita estimar el tiempo real que demora en concretarse la obtención de las soluciones, desde que las familias se informan, reúnen los requisitos, se organizan, reciben asistencia técnica y/o legal hasta que reciben la propiedad.

Asimismo, los pretendidos beneficios de la externalización con que se ejecuta el FSEV se ven limitados, puesto que no están aseguradas todas las condiciones para que la participación social ocurra en equilibrio de poderes y saberes. La desinformación de las familias y comités respecto al DS N°49, ha contribuido al surgimiento de otros intermediarios (los llamados asesores) y se desarrollen proyectos preconcebidos por agentes empresariales e incluso en localizaciones no deseadas.

No existe una instancia de información y habilitación para que las familias puedan ejercer un adecuado control social sobre la EP, las constructoras, los dirigentes y "asesores externos". El problema asociado a esta ausencia remiten a eventuales de riesgo de comportamiento tales como, que una extrema maximización de utilidades vaya en perjuicio de los beneficios y efectos que persigue las soluciones habitacionales (integración, localización, evitar conflictividad social), los privilegios perseguidos u ofertados a las personas que asume la dirigencia distorsionan el cumplimiento de su rol social, o bien el fraude del que han sido víctimas algunas familia ante cobros indebidos de supuestos asesores por servicios que el Estado cancela a las EP.

5.3 Capacidad del sistema de seguimiento y evaluación medir desempeño y retroalimentar la gestión programática

El FSEV no tiene concebido un sistema de seguimiento estratégico al servicio de la evaluación de resultados, ni siquiera de satisfacción usuaria residencial. Solo verifica mecanismos incipientes para el seguimiento de su desempeño, aunque muy concentrados en torno al componente otorgamiento de subsidios y soluciones habitacionales. En la medida que este instrumento no declare ni comprometa metas ni resultados para su población beneficiaria, o se guíe por una matriz de marco lógico o similar instrumento, no podrá diseñar e implementar un sistema con estos fines.

El seguimiento del FSEV es principalmente de tipo administrativo, orientado a verificar el cumplimiento de etapas de cada proyecto habitacional en la modalidad de construcción y en el caso del AVC la unidad de vivienda adquirida, ya que ello compromete la cancelación de los estados de pagos.

La compleja operatoria del FSEV requiere del concurso de 6 sistemas de información, de administración centralizada (MUNIN, UMBRAL, RUKAN, SNAT, MINVU CONECTA y Trazabilidad), todos estos sistemas administrados centralizadamente que no permiten usos y accesos directos de manera descentralizada y por lo mismo criticados por los usuarios internos por lentitud y complejidad para realizar el seguimiento, producto de alta dependencia de las prioridades que los administradores centrales de cada sistema asignan al FSEV, puesto que su reportabilidad, fue concebida para informar al nivel central y no para apoyar las operaciones de los programas. Por su parte, la gestión y seguimiento cotidiano del Fondo demandan la complementariedad de otros sistemas para registrar las operaciones que plantea el proceso de implementación del Fondo, tales como planillas de cálculo auxiliares y bases de datos remotas que se multiplican según sean los diferentes departamentos que colaboran con la ejecución a nivel de los SERVIU. En resumen, la información de la producción de componentes del FSEV es producida y reportada principalmente por los SERVIU; es acopiada y gestionada por la División Informática (DINFO), empleando los diferentes sistemas informáticos, para luego responder los diferentes requerimientos de información que requieren las regiones, previa validación de la División de Política Habitacional (DPH).

Dado lo anterior, el trabajo de medir el desempeño del FSEV ha implicado que la unidad responsable de su administración a nivel central (DGAV) ha ido configurando, mejorando y consolidando una planilla de control general de la aplicación de los subsidios, que agrega información por años de otorgamiento de subsidios (desde el primer año de aplicación) y por modalidades de adquisición y construcción, así como por modalidad de postulación individual y colectiva, cuya unidad de análisis son los beneficiarios de los subsidios otorgados. Su construcción es compleja por cuanto requiere de una especialización y familiarización con los diferentes diccionarios de variables de al menos 3 sistemas MUNIM, UMBRAL y SNAT, y a la vez del soporte de la DINFO para hacer dialogar tales bases de datos, construidas generalmente en torno al dato vector denominado proyectos habitacionales. Sin embargo, no se han abordado temas como focalización social ni territorial ni seguimientos del desempeño de las empresas constructoras o del tiempo que las familias esperan desde que se deciden a participar hasta que obtienen el beneficio.

De manera puntual en la actualidad se ha establecido un convenio de colaboración con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, para recoger información evaluativa respecto de los procesos participativos vinculados al Plan de Acompañamiento Social contenido en la Asistencia Técnica, con equipos de estudiantes en procesos de práctica de titulación. Por su parte, el Centro de Estudios de Ciudad y territorio (Ex CEHU) no había realizado estudios evaluativos del Programa para el periodo 2016-19, hasta que en el contexto de esta evaluación se le encargó el estudio complementario sobre focalización y contribución al déficit habitacional.

Dada la labor de acompañamiento social que se delega a las EP, se estima valioso que éstas sean calificadas por la SEREMI una vez al año, de manera que las familias puedan elegir entre aquellas que tienen mejores puntajes. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las ATL, ni de las Empresas Constructoras para este programa.

Adicional a la información de gestión del programa y aquella para utilizarla con fines evaluativos, dadas las características particulares del bien que entrega el programa y el mercado que afecta,

se hace necesario la generación y registro de información que permita al programa entender ciertas dinámicas del mercado inmobiliario y en particular profundizar en la estructura real de costos que implican la ejecución de sus proyectos. Para lo anterior, como elementos mínimos se hace necesario llevar un registro completo y robusto (en términos de información) respecto de todos recursos involucrados en el desarrollo de los proyectos, independiente si ellos provienen directamente del Ministerio, de aportes adicionales de los GORE, o incluso como aporte de los beneficiarios. Actualmente, se cuenta con información más completa en este aspecto para los proyectos de CNT y MP, sin embargo, se hace necesario expandir a las diferentes modalidades que financia el programa con el objeto de ir monitoreando los costos reales de provisión de viviendas y analizar su comportamiento respecto al mercado privado.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES SOBRE EL DESEMPEÑO GLOBAL

1.1. Diseño programático

En términos del diseño, se distinguen dos niveles de conclusiones. Inicialmente, se presentan conclusiones respecto del modelo político-económico sobre el que se fundamenta el diseño programático del FSEV y que resultan imprescindibles de exponer, ya que explican gran parte de los problemas de desempeño que se han visualizado, siendo su solución, resorte del sector ministerial, más que de los equipos técnicos a cargo de la administración y ejecución del mismo. En segundo lugar, se exponen conclusiones en relación al diseño, implementación y resultados del FSEV. Desde ambos niveles, se derivan recomendaciones.

1.1.1 Conclusiones respecto al modelo⁶⁹

a. *El modelo tercerizado del FSEV, presenta debilidades desde un enfoque subsidiario de provisión de servicios públicos.*

El modelo programático que subyace a la aplicación del FSEV, no resulta estratégico para proveer vivienda adecuada a los grupos más vulnerables, dado el comportamiento del mercado inmobiliario que da origen a la intervención estatal en esta materia. El FSEV repite algunos patrones de versiones antecesoras de subsidios habitacionales para los grupos más vulnerables; los que sintéticamente se resumen en: otorga un rol protagónico a privados con fines de lucro en responsabilidades públicas que son indelegables, supervisando su desempeño administrativamente y en forma expost; y, finalmente, dando por supuesto capacidades previas en las familias carentes de vivienda, para autorregularse, ejercer control social sobre el proceso y participar de la coproducción de su solución habitacional.

El mercado no puede ser el actor con la principal responsabilidad de corregir el fallo que hizo necesaria la acción estatal mediante FSEV; puesto que el sector privado se comportará en función del interés económico y de la maximización de utilidades. En un mercado subsidiado, el Estado debe hacer cumplir los fines públicos, conduciendo a las empresas mediante las atribuciones que se le permite emplear en materia de precios, grandes compras (en este caso terrenos) y normativas relativas a la planificación del ordenamiento territorial.

⁶⁹ En la “Descripción del Programa”, se esbozan las bases del Modelo.

Como sea, el modelo subyacente al FSEV, pone y ha puesto en riesgo:

- Un ritmo de producción acorde a la necesidad; toda vez que el sector de la construcción priorizará su inversión en los proyectos que les sean más rentables⁷⁰, dado que tiene el control sobre los factores productivos, incluido gran parte del suelo.
- Que las familias y colectivos con menor información, capital humano y social, logren por sí mismas identificar una vivienda usada o un terreno que sea técnica, legal y económicamente viable en los términos que establece el decreto, y además lo hagan en un plazo que no incremente o agudice su carencia habitacional. Ello en un contexto donde el monto del subsidio, no se condicen con los valores a los que transan las viviendas en el mercado inmobiliario.
- La representación del interés de las familias, cuando la entidad patrocinante es una inmobiliaria pues su fin es obtener una rentabilidad económica en el más breve plazo y no el de proteger el interés público.
- La equidad socioterritorial en la asignación y ejecución de los subsidios, producto del valor del suelo y el encarecimiento inmobiliario.
- La focalización en las familias con mayor necesidad; toda vez que el interés económico pujará por completar los cupos en el menor tiempo posible, sin resguardar que se cumplan los objetivos públicos para otorgar el beneficio.
- El acceso a la ciudad y la integración social; porque buscará maximizar la utilidad en lugares con menor precio de suelo, menor complejidad constructiva, menos regulaciones, donde sea factible generar mayor economía de escala.

b. La agregación de la demanda como función pública indelegable

El decreto D.S N°49 no plantea como función directa del MINVU, la detección y agregación de la demanda, sino que establece que esta función la realice un tercero, mediante un proceso de asistencia técnica. Así, la institución solo conoce la demanda de las familias cuando éstas logran postular individual o colectivamente, desconociendo los tiempos y obstáculos que éstas experimentan para materializar el proyecto, o encontrar una vivienda usada asequible previos a la postulación junto a la EP. Tampoco el responsable institucional del FSEV, maneja información respecto de la situación de las familias que, teniendo la necesidad habitacional, no logran postular; no se sabe su magnitud, su localización, ni cuánto tiempo ha esperado.

Así, la estrategia de tercerización de la función pública de hacer coincidir la necesidad con una solución habitacional, en el mercado, se traduce en una delegación de la responsabilidad estatal de focalizar adecuadamente las viviendas, y reducir la segregación social y espacial. Si la causa basal de este subsidio fue el desigual capital humano y social de estas familias y su exclusión por el mercado, sumada a la asimetría de información del segmento poblacional más vulnerable, no resulta lógico que a los agentes del mercado con fines de lucro se les confiera esa función, máxime cuando:

- el Estado se encuentra inhabilitado para regular precios y limitado en el ejercicio de su función de planificación territorial
- es altamente improbable que el privado con fines de lucro, prefiera realizar proyectos cuando éstos son menos rentables, cobrar precios más bajos o hacer retroceder las burbujas inmobiliarias

⁷⁰ Entre los años 2015 y 2019 el costo de edificación en el sector privado aumentó un 18%, mientras que índice real de precio de vivienda aumentó un 25%. Mientras que en el mismo periodo el costo promedio por vivienda social financiado por el D.S N°49 se mantuvo estable. A su vez, ya en el año 2011 el estudio funcionamiento de las EGIS, destacaba la visión de las principales constructoras que participaban del DS176; que trabajar para el Estado era una cuestión de mantención, por el pago seguro y enfrentar los ciclos económicos recesivos.

- la participación del sector privado en la construcción de vivienda social, depende en gran parte de la existencia de ciclos económicos bajos, cuando resultan atractiva la obtención de retornos rápidos, aun cuando, el margen de ganancia sea bajo; o bien del otorgamiento de préstamos estatales sin interés.
- los controles definidos por el decreto son en su mayoría de corte administrativo y normativo, y los agentes privados con fines de lucro más experimentados (oferentes regulares) sabrán enfrentarlos y las EP sumar puntaje a su calificación.
- la competencia entre oferentes, que teóricamente es lo más positivo de la intervención del mercado para producir más y mejores soluciones, no se incorpora en el modelo FSEV. Es la EP la que elige a las familias con mayores probabilidades de ser hábiles para obtener el subsidio y la que elige la constructora, sin posibilidad de que las personas “elijan” entre proyectos inmobiliarios más afines a sus intereses y necesidades.
- la alta concentración de la propiedad del suelo y su precio muy por sobre el subsidio, impide que haya elección de la localización de las viviendas.
- el proceso participativo y el rol de cogestión de las familias se da en esta etapa en que el Estado no tiene control o supervisión del desempeño de la entidad patrocinante, por lo que corre un alto riesgo de resultados más bien un proceso administrativo, que de empoderamiento e incidencia.
- la resolución del desequilibrio de poder, conocimientos técnicos e información entre las familias y las EP no puede ser exigible a la asistencia técnica, por cuanto ella se basa en procedimientos y no en metodologías orientadas hacia resultados con metas e indicadores (aprendizajes, apropiación de conductas en las familias acordes con las funciones que el modelo pretende, condiciones de convivencia, mantención de infraestructura, entre otros)

En suma, el problema del modelo de política pública que está a la base del FSEV, no es la externalización en sí, sino que ésta no va acompañada de capacidades de gestionar demanda y oferta en cada territorio de manera anticipada y estratégica. Se pueden delegar las tareas y operaciones, mas no la responsabilidad de cumplir la promesa pública de asignar los recursos públicos con equidad y visión social.

1.1.2 Conclusiones respecto al diseño programático-operativo

a. *La política pública y la decisión sobre qué tipo de bien meritorio.*

El FSEV contribuye a atender la falla de mercado relativa al acceso inequitativo de las familias más vulnerables a una vivienda adecuada. La principal causa de esta brecha de acceso se relaciona con bajos e inestables ingresos (OECD; 2018)⁷¹ que no le permite a este grupo tener una capacidad de ahorro o constituirse en sujetos de créditos hipotecarios para acceder de manera autónoma a un bien raíz. Más aún en un contexto de un mercado inmobiliario con un alza sostenida de los precios, en particular, del precio del suelo en los últimos 20 años.

La falla de mercado que se intenta atender, le confiere a este conjunto de subsidios, el carácter económico de “bien meritorio”⁷², lo que, dada la magnitud de la carencia habitacional en la

⁷¹ De acuerdo al informe (Estudios económicos de la OCDE – Chile), la tasa de pobreza relativa en Chile sigue siendo alta para los estándares de la OCDE, a pesar de su tendencia descendente. Por su parte, el decil de ingresos más altos superaba 2,8 veces la renta mediana en 2015, muy por encima del promedio de la OCDE (Disponible en www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-DSSUG.htm)

⁷² También conocidos como bienes cuasi públicos, los cuales, se distinguen de los bienes públicos porque les es aplicable el principio de la exclusión mediante una tarifa, precio o retribución monetaria o no monetaria, aun cuando no se lleve a la práctica. Ejemplo: los hospitales públicos, centros deportivos municipales, museos, parques, bibliotecas públicas y, clásicamente las viviendas subvencionadas

población más vulnerable del país, **justifican la intervención del Estado** plenamente. No obstante, a nivel de política pública en el sector vivienda y urbanismo, existen diversas modalidades para atender el problema público descrito; tales como el subsidio a un bien raíz; subsidio al arriendo; o bien, subsidio al uso goce de una vivienda pública, y junto a ello la definición de criterios de los aportes monetarios y no monetarios para que las familias merezcan el respectivo subsidio.

En este sentido, el FSEV no define con nitidez y especialización, el grupo socioeconómico y el tipo de vulnerabilidad habitacional a atender (ya que se incluyen familias que son también población objetivo de DS19 y DS01; y familias que no siempre presentan deficiencia habitacional), y tipos de tenencia que promueve (al incluir alternativas de construcción para proveer vivienda en modalidad de arriendo).

b. *El propósito se encuadra en la entrega de vivienda y no en la mejoría de condiciones de acceso a la vivienda adecuada.*

La formulación del propósito del FSEV se circunscribe a otorgar un bien inmueble con determinados estándares, a familias no propietarias y con vulnerabilidad medida por ingresos. Esto, trae como consecuencia, que su éxito no se mide por la superación de condiciones de carencia habitacional y/o de acceso a bienes públicos vinculados a la vivienda adecuada, tales como mejores condiciones de habitabilidad, de localización, de disponibilidad de servicios e infraestructura pública de proximidad. Asimismo, da pie para que emerja el riesgo de captar el beneficio patrimonial que otorga una vivienda, sin constituir, ni demostrar la carencia habitacional quién lo amerita.

c. *Mejoramiento del estándar técnico*

En el período 2016- 2019, se propuso mejorar el estándar técnico de las viviendas en relación con los programas previos dirigidos a familias más vulnerables, manteniendo el metraje mínimo proyectado de 55 mt², pero con un recinto de dormitorio adicional (total de 3), mayor especificidad en criterios de accesibilidad universal y flexibilidad en el programa acorde a las condiciones culturales y el uso de las familias beneficiadas. Asimismo, se genera una mejoría en el estándar del equipamiento en los conjuntos habitacionales, gracias a un incremento del subsidio de equipamiento de 5 a 20 UF por familia, y a una mayor estandarización y adecuación del mismo a las características del conjunto.

d. *Incorporación de instrumentos que contribuyen más directamente a la integración social y acceso a la ciudad*

El FSEV introduce requisitos más específicos para la asignación del “subsidio diferenciado a la localización”, estableciendo distancias mínimas a servicios públicos más especificados; con ello, se promueve que el instrumento sea un incentivo efectivo para mejores localizaciones. En esta misma línea, a contar de 2019, se entregan orientaciones a los SERVIU para incentivar el otorgamiento de subsidios para modalidades de pequeña escala, (CSP, DP y CPC), agavillados bajo el concepto de Microrradicación, como una forma de atender el alza en el allegamiento, especialmente en zonas centrales y pericentrales de las ciudades. Si bien las modalidades constructivas existen desde larga data, se busca promover su utilización en zonas urbanas consolidadas, promoviendo una densificación equilibrada de la ciudad, acceso a una mejor localización y renovación urbana. Sin embargo, por lo reciente de la medida, pocas regiones han desplegado estrategias para incrementar la aplicación de estas modalidades, las que muestran todavía bajos niveles de utilización general, y en áreas centrales; aunque exhibe algunas experiencias innovadoras puntuales y destacadas.

Por otra parte, en 2017 incorpora, modalidades de producción de vivienda que representan una innovación respecto de sus predecesores, porque introducen formas de coproducción del hábitat

en las que se representan de mejor forma los intereses y necesidades de los beneficiarios finales; y porque introducen nuevos actores que no operan con la racionalidad de la maximización de utilidades; algo alejado de lo planteado por el modelo hegemónico de producción de vivienda. Así, se impulsa la construcción de pequeños condominios en manos de Cooperativas de vivienda cerrada, cuyo modelo de producción y de gestión es colectivista, tanto en la etapa de diseño, de construcción y de administración posterior de la propiedad colectiva. Se destaca en esta línea también la incorporación de una glosa presupuestaria que permitió que Municipios y sus corporaciones pudieran ejecutar subsidios CNT para construir vivienda destinada a alquiler para beneficiarios del DS52. Estos dos instrumentos, muestran que es posible concebir modelos alternativos de producción de vivienda, a través de la cooperación público-privada o la agencia de un actor intermedio que representa el interés social (municipio o cooperativa), y ponen en valor la planificación territorial, al tiempo que favorecen el acceso a zonas mejor localizadas.

e. *Falta de precisión en definición de poblaciones*

No existe una definición clara de la población potencial, y se pueden realizar cuantificaciones bastante disímiles a partir de la encuesta CASEN o RSH, siendo ambos instrumentos aproximaciones no exactas, cuyos parámetros no empalman con el propósito del FSEV. Su definición es coincidente con la población a atender por otros programas, como el DS N°01, DS N°19 y DS N°52.

A su vez, no se define, ni cuantifica la población que se estima atender en el corto y mediano plazo (población objetivo). En parte, porque no existen instrumentos que permitan conocer la magnitud de ésta y, en consecuencia, no es posible definir metas al respecto. Las metas se establecen en virtud del presupuesto disponible y su cobertura en subsidios, pero no se fijan criterios de focalización ad-hoc a objetivos de política, nacionales o territoriales.

Asimismo, los criterios de selección de la población que será beneficiaria, introducen, a juicio de este panel, algunas distorsiones al logro del fin público de este programa; que apunta a solucionar problemas de carencia habitacional de la población más vulnerable que presenta la necesidad. Puntualmente estas distorsiones provienen de:

- El reglamento admite en los proyectos colectivos, hasta un máximo de 30% de familias que no se encuentran en los 4 primeros deciles de clasificación socioeconómica del RSH, incluyendo hasta el 90% del tramo, para contribuir a la mixtura social y conservar la heterogeneidad de la conformación inicial de los grupos. Sin embargo, la medida desde el punto de vista del diseño, representa más un riesgo de desfocalización, al dar un beneficio en gratuidad a familias con mayor capacidad de pago y por tanto seleccionables por el programa de integración social DS N°19 o por el tramo 1 y 2 del DS N°1. Asimismo, al no corroborar el cumplimiento del objetivo de cohesión y mixtura social inicial, permite introducir otra población al propósito del FSEV y resulta secundaria para los fines de integración social.
- La clasificación socioeconómica del RSH – único instrumento disponible para seleccionar población beneficiaria- está basada en el ingreso y en la propiedad como patrimonio. Al ser utilizado como pilar de la focalización, no captura la real necesidad habitacional, que es el objeto del FSEV.

f. *Diseño operacional restringe un desempeño planificado con metas estratégicas*

Al no contar con una cuantificación de la población objetivo, el ejecutor está imposibilitado de contar con una definición de metas para reducir el inequívoco acceso de las familias más vulnerables a una vivienda adecuada, así como para estimar con exactitud la contribución al déficit habitacional de esta población. Tampoco, puede establecer metas sobre mejor localización, debido a que depende de un presupuesto público que se ajusta lentamente y muy por debajo del alza del sector, y no cuenta con un sistema territorializado de información, que

cuantifique y localice la demanda y la oferta disponible, dependiendo finalmente del sector privado para producir vivienda de interés social.

Por otra parte, el sistema operacional para la selección de la población beneficiaria, introduce algunas distorsiones que no permiten al sector alinear estratégicamente la focalización con los fines de política vinculados a la superación de la carencia habitacional en los grupos más vulnerables. Es así que, la ponderación de algunos de los “factores de puntajes de selección” en forma lineal (no en dos tiempos) y sin comprobación del déficit habitacional de las familias postulantes, admite que se prioricen núcleos unipersonales de personas jóvenes, cuya consecuencia es la postergación de las familias con necesidades más urgentes (un índice de hacinamiento importante y de larga data y en ciclos de vida más acorde a una solución habitacional permanente).

g. Diseño no sensible a las brechas de género

El FSEV no tiene un diseño sensible a las brechas de género⁷³, aun cuando el problema público presenta diferencias importantes entre hombres y mujeres. En efecto, el déficit habitacional tiene mayor prevalencia entre hogares uniparentales de jefatura femenina, especialmente en los segmentos más vulnerables de la sociedad; y del mismo modo, las mujeres, tienen menos acceso al crédito y salarios menores en términos relativos; mayor participación en mercados informales en los sectores de menores ingresos; por tanto, menores posibilidades de acceder a una vivienda adecuada de forma autónoma. El diseño programático no recoge estas características y en este sentido, puede perpetuar las brechas existentes; por lo siguiente:

- Los criterios de focalización asignan mayor peso relativo a condiciones especiales de vulnerabilidad que no se asocian directamente con la mayor prevalencia de condiciones de carencia habitacional en los hogares con jefatura femenina.
- En la formulación del propósito y los componentes, la centralidad está puesta en la provisión de un bien a familias, más no se indican referencias a condiciones de equidad en el acceso al bien inmueble, como en el acceso a los componentes.
- En la provisión de los servicios no se visibilizan importantes barreras de género que pueden generar exclusión. En el caso de la asistencia técnica (componente 1), no se consideran acciones que reduzcan barreras de acceso de las mujeres alusivas a la conciliación de la vida laboral y el cuidado de personas dependientes. El proceso de postulación (componente 2), tampoco es sensible a las barreras que experimentan las mujeres para generar las condiciones mínimas para postular.

Aunque no está presente en el diseño, es destacable el convenio suscrito con el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género en 2008, para considerar cupos especiales de acceso directo, para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, y que hasta 2017 ha beneficiado a 580 mujeres.

1.2 Implementación

a. Gestión altamente normativa con ausencia de un plan de gestión integrado y la preeminencia del decreto

El FSEV se rige por un Decreto Supremo que, como tal, define normas procedimentales y funcionales, pero no modela la dimensión estratégica que requiere la gestión de éste. Al ser conducido el FSEV por un instrumento normativo y no programático, su impronta es burocrática, en desmedro de una gestión pública proactiva capaz de hacer frente a los desafíos que derivan

⁷³ Ver análisis detallado en Anexo 4.

del necesario ajuste de un mercado dentro de otros mercados mayores y las particularidades regionales y sus territorios.

Asimismo, ello demanda realizar ajustes y actualizaciones a la normativa periódicamente, mediante circulares y resoluciones, que complejizan y aumentan la carga laboral de los SERVIU, en sus funciones de otorgar asistencia técnica a las EP e interacción con las constructoras; así como la función delegada que desempeñan estos actores privados.

b. Gestión del FSEV adaptada a la orgánica ministerial y servicios asociados

El FSEV – así como los otros programas de la Política Habitacional- no cuenta con una estructura propia para su gestión. Todos emplean la estructura ministerial y de los SERVIU, cuyas adecuaciones organizacionales, también se consignan vía actualizaciones legales, las que en general tienden a la especialización de las diferentes unidades organizacionales. Es por ello, que la cadena de mando de cualquier programa y el FSEV se tiende a fragmentar, en particular, cuando el servicio ejecutor es descentralizado y el proceso de ejecución requiere del concurso de varias unidades organizacionales tanto del nivel central como del regional.

A juicio del panel, este hecho constituye un obstáculo importante a la gestión programática, pues quienes lideran las tomas de decisiones globales, no dominan la carga de trabajo que tienen las unidades regionales, ni las prioridades que les asignan las unidades centrales de apoyo informático, administrativo o presupuestario; por consiguiente, requiere de múltiples esfuerzos de coordinación por parte del DAGV como coordinador responsable del FSEV.

c. Margen y restricciones para la innovación

Es altamente valorable la idoneidad y el esfuerzo técnico que realizan algunos SERVIU por gestionar el FSEV, desarrollando iniciativas para coordinarse con los municipios, apoyar a los grupos con intención de postular, analizar los terrenos anticipadamente, asistir a los equipos municipales de vivienda, asistir a las EP y, desarrollar concursos en que las familias participan en la elaboración de las bases de licitación para que las empresas compitan con proyectos de arquitectura e ingeniería.

Dentro de este marco de innovación, destaca haber movilizado el interés de las municipalidades en el FSEV y hubieran impulsado el desarrollo de iniciativas en áreas bien localizadas, dando asistencia técnica especializada a los grupos de interés en los territorios, agenciendo recursos propios o del GORE en forma adicional a los que provee el D.S N°49, y donde el beneficio final no es solo la vivienda, sino que de integración de los conjuntos habitacionales al territorio o a la ciudad y con un modelo de gestión que otorga mayor sostenibilidad.

Por otra parte, otros procesos de innovación que se alejan de la racionalidad de modelo subyacente el FSEV; resultan más complejas y lentas de implementar. Así, el lento avance de proyectos impulsados por cooperativas de vivienda cerrada y por Municipalidades destinado a alquiler en propiedad, pone de manifiesto dificultades del FSEV para acoger lógicas de producción, que no conciben a la vivienda como un bien de capital individual.

d. Un desafío pendiente: el sistema de información territorial de la demanda

Aunque se ha implementado el sistema “MINVU Conecta”, éste no ha logrado constituirse en un sistema de información territorial que sea utilizado transversalmente por las regiones y les permita uniformemente, identificar y agregar la demanda, articular la oferta de suelo, constructiva y de viviendas usadas, ajustada a las necesidades, intereses y recursos (organizativos, predios, información) de las familias; así como desplegar estrategias para asistir técnicamente a las EP más recientes y paquetizar proyectos para pequeñas empresas para que logren economías de escala

En la práctica, las regiones utilizan sistemas muy desiguales de identificación de la demanda, con niveles de efectividad disímiles; lo que no permite contar con información equivalente en todos los territorios; y, en consecuencia, permita al Ministerio tomar decisiones de focalización.

Por otra parte, la escasa participación de los SERVIU en el proceso de organización de la demanda, lo genérico de los criterios de selección establecidos por el D.S N°49 y la ausencia de sistemas de monitoreo de la focalización; han abierto espacio para distorsiones que perjudican los intereses y preferencias de los beneficiarios especialmente de las modalidades CNT y MP, sea porque se anteponen los intereses económicos o emergen conductas sociales oportunistas.

e. El sistema de registro dificulta el control de gestión

El FSEV no cuenta con un sistema que unifique y permita un acceso directo a la información para operar más eficientemente. En la práctica, emplea datos de los proyectos y beneficiarios recogidos a través de 6 plataformas de información administrados centralmente (MUNIN, UMBRAL, RUKAN, SNAT, MINVU CONECTA y Trazabilidad). El registro no es estandarizado ni exhaustivo; la consulta cotidiana es mediatizada y lenta debido a los protocolos de priorización de respuesta; el diseño resulta insuficiente para las lógicas diversas de operación del FSEV entre las regiones, por lo que deben usar planillas auxiliares y alternativas. Con todo, las funciones de control y evaluación resultan muy limitadas, complejas y con altas probabilidades de inexactitud, porque se requieren el concurso de la DINFO para empalmar bases de datos construidas con lógicas distintas.

El aspecto más consolidado está en función del pago ya que en el modelo es vital que se cancelen los servicios de los ejecutores finales (EP, ATL y empresas constructoras). Ello, desvía y dispersa la información para la gestión en torno a la verdadera unidad de análisis programática, vale decir, familias vinculadas a proyectos y/o modalidades constructivas, -salvo en el caso del AVC donde es sinónimo subsidio pagado y beneficiario-, por los cual resulta en extremo difícil conocer los atributos del bien provisto y sus efectos en la población beneficiaria e impide cualquier tipo de evaluación de resultados.

El verdadero tiempo de espera es aquel que se inicia desde que las familias se organizaron para postular conjuntamente a un CNT o MP, dato que no es posible determinarlo vía el sistema de información del FSEV; solo es posible determinarlo desde cuando las familias postularon para obtener el subsidio. Estudios anteriores y las vocerías públicas de dirigentes de comités de vivienda⁷⁴, indican que este aspecto es el peor evaluado y su duración total excedería los 10 años, hasta que se concretan las obras y pueda procederse a su ocupación.

f. Menor intensidad y/o aplicación de las modalidades de menor escala

Los subsidios se concentran en la construcción de nuevas viviendas, CNT exhibe 68,1% del otorgamiento, mientras que la modalidad AVC apenas alcanzan un cuarto de los subsidios (24.7%) y las modalidades constructivas de pequeña escala representan el 7% del FSEV. Dentro de estas últimas la CSP tiende a ser más intensivo, con prácticamente nada de focalización en DP y en la modalidad de construcción de pequeños condominios para cooperativas de vivienda cerrada, que se promovió como innovación.

La modalidad AVC tiene una tasa de postulación muy elevada y desproporcionada a los cupos disponibles por llamados, lo que se agrava a posterior, por bajas tasas de aplicación que exhibe el AVC dentro del D.S N°49 y que se explica por la dificultad de las familias de encontrar por sí mismas una vivienda al costo del subsidio. Esto resulta ser ineficiente por la gran carga de trabajo que implica la revisión de los antecedentes por parte de equipos SERVIU, así como por la

⁷⁴ Presentes en notas de prensa y televisión.

renovación de la vigencia de los subsidios; y a la vez genera malestar social por las expectativas creadas y los costos no reembolsables de las familias por informarse, asesorarse, reunir y pagar la documentación para postular. Así, se ha podido cuantificar que, en promedio, cada año se ha beneficiado a un 8,9% de las familias postulantes (el año 2018 se produce la mayor brecha con un total de 59.900 postulantes y solo 3.030 seleccionados), cifra que resulta algo baja en comparación a la colocación de subsidios entre postulantes del DS 01, cuyo promedio en el título 0 (para los segmentos más vulnerables) es de 24% entre 2011 y 2013.

1.2.8 Los costos de proveer el bien y servicio

Tanto el gasto unitario, como el costo de la vivienda social, han experimentado un incremento del 5% en los 4 años analizados, a diferencia de lo ocurrido con el costo de edificación en el sector privado, que aumentó un 18% y el índice real de precio de vivienda aumentó un 25%, reflejando una evidente distancia. Estos datos, refuerzan y confirman fallas de mercado existentes (mercados incompletos) en el sector más vulnerable de la población respecto al acceso a viviendas. Si se toma en consideración el costo promedio de la vivienda en el periodo evaluado, y se consideran las características que establece la norma (metraje, cantidad de dormitorios, etc.), se observa que prácticamente no existe una oferta privada de este tipo de viviendas a este nivel de precios. El mercado inmobiliario actual logra un punto de equilibrio con un precio mayor, transformando a las viviendas en bienes de carácter prohibitivo para la población más vulnerable.

El **gasto unitario** promedio en UF para los años del periodo evaluado para una vivienda social (considerando modalidad de construcción y adquisición) fue de 941 UF, equivalentes a 26,6 millones de pesos aproximadamente. Entre los años 2016 y 2019 dicho gasto unitario fue fluctuante y durante los 4 años aumentó 5,4%.

Este monto, sin embargo, no representa el **costo total de la vivienda**, dado que en dicho cálculo no se incluye el ahorro de las familias, los aportes adicionales (GORE), ni la valorización de los terrenos en los casos que estos no fueran comprados con el monto del subsidio.

En el caso de la construcción bajo modalidades de CNT y MP, se ha estimado un costo unitario promedio de la solución habitacional entre los años 2015 y 2019, de 1.057 UF⁷⁵; es decir aproximadamente, 3,3 millones más que el gasto unitario promedio por cada vivienda. En promedio el costo de construir una vivienda social corresponde 28,1 millones de pesos mientras que la compra de una vivienda social usada tiene un valor de 21,4 millones de pesos.

Sin embargo, en términos de unidades producidas, la modalidad de construcción permitió entregar 41.207 soluciones habitacionales, mientras que la modalidad de adquisición sólo 11.417 viviendas, principalmente por la dificultad de encontrar viviendas disponibles a la venta que cumplan con los requisitos del programa y en el rango de precios susceptible de ser comprada a través del subsidio.

Debido a los **costos diferenciales regionales**, los costos finales de las viviendas varían entre 819 UF en Maule hasta 1.810 UF en la Región de Magallanes. Observándose que el costo adicional de las viviendas en zonas extremas con mayor financiamiento GORE (aportes adicionales) no tiene relación con el costo de edificación, sino más bien con posibles dificultades para la adquisición y habilitación de terrenos aptos. Sin embargo, esto corresponde sólo una hipótesis que debe ser estudiada con mayor detalle, así como un estudio más profundo de los mercados inmobiliarios regionales para entender sus dinámicas, problemas y poder tomar las decisiones necesarias para la mejora en la gestión del programa.

⁷⁵ Incluyendo aportes GORE, ahorro de las familias y valorización del terreno

El gasto de administración alcanza 15,9% del presupuesto total del programa, considerando los gastos generales y utilidades asociados a los contratos como parte del gasto administrativo, y los recursos de los Subtítulo 21 y 22 de MINVU central y SERVIU destinado a funciones administrativas. Si sólo se consideraran los recursos destinados por SERVIU y MINVU central, el gasto administrativo sería de menos del 2%. Esta segunda forma de estimación posee mayor comparabilidad con otras evaluaciones de programas (EPG) de vivienda, donde el FSEV presenta un gasto menor al promedio.

Durante el periodo evaluado, hubo una **disminución del porcentaje de inyección de recursos adicionales** a las obras o para financiar situaciones excepcionales, pasando de un 19,9% en 2016 a un 9,8% en 2019, respecto del gasto total.

1.3 Resultados intermedios y finales

1.3.1 Cumplimiento de propósito

En relación con el **cumplimiento del propósito**, se debe indicar que su formulación alude a la producción de viviendas y por tanto es una medida autocumplida; más aún cuando no cuenta con metas respecto de población objetivo o déficit habitacional; las que son altamente complejas de definir ya que, como se indicó, el FSEV no cuenta con un marco estratégico para hacer frente a las determinantes del mercado.

En cuanto a la eficacia en el otorgamiento de viviendas adecuadas, entre 2016 y 2019, se entregaron 41.214 viviendas nuevas y adquirieron 11.433 viviendas usadas. Comparativamente, estas cifras muestran que no se ha alcanzado la capacidad de respuesta del FSV (DS N°174), especialmente el Título I dirigido a la población más vulnerable; el que en 4 años (2006-2009) años había entregado 144.732 viviendas (promedio de 36.183 por año), mientras que desde 2016 a la fecha, el FSEV ha entregado un promedio anual de 13.162 viviendas. Esta menor productividad comparada, se explicaría en parte, por el alza de los costos de suelo, y de un incremento de los costos asociados a la modificación en la norma constructiva que incrementa los recintos, flexibiliza y mejora el estándar del programa arquitectónico acorde a las necesidades familiares e incrementar la inversión en equipamientos y espacios comunitarios; dado un presupuesto más o menos estable.

Respecto al tiempo implicado en la producción de viviendas; si en 2017, casi la mitad de las viviendas entregadas demoraron los 21 meses que establece el decreto; en 2019, sólo un quinto cumple esta condición.

En términos de la contribución a reducir el déficit habitacional, anualmente, en promedio, 11.761 familias han recibido su vivienda definitiva dentro del periodo de evaluación, lo que representa un aporte promedio de 1,3% a la población objetivo y potencial. En un ejercicio muy simple, permite estimar que de mantenerse constante esta tasa de producción, en los años venideros sin que se aumente la población potencial, se atendería a la totalidad de la demanda en un plazo de 80 años.

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

1.3.2 Eficacia de sus componentes

a. Asistencia técnica

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

Los servicios de AT en construcción, han sido desarrollados por 197 entidades patrocinantes, con un promedio de 457 familias subsidiadas por cada uno; lo que muestra una concentración de prestadores. De éstas, un 75% son entidades privadas.

Respecto a la calidad del componente, se tiene que en 2018 y 2019, 51,9% y 32,3% de las EP fueron calificadas con "buen desempeño", respectivamente⁷⁶; con una leve superioridad en los puntajes de las EP Municipales⁷⁷; lo que muestra que las medidas sancionatorias además de la difusión de roles e información; no muestran una efectividad por sí solas y podría requerirse acciones de acompañamiento a los procesos.

b. Otorgamiento de subsidios

El FSEV entre los años 2016 y 2019 otorgó subsidios habitacionales a 90.014 familias, evidenciándose una reducción en la colocación anual de subsidios, totalizando un decrecimiento de un -12.1%.

Los subsidios se han enfocado principalmente en la construcción de nuevas viviendas, siendo CNT el principal mecanismo de provisión de vivienda (68,1% de los subsidios), versus los de AVC que apenas alcanzan un cuarto de los subsidios (24.7%). Dentro de las modalidades constructivas de pequeña escala, el FSEV se muestra más intensivo en CSP, con prácticamente nada de focalización en DP y en la modalidad de construcción de pequeños condominios para cooperativas de vivienda cerrada, que se promovió como innovación

c. Fiscalización

En el período evaluado, se ha incrementado el número de fiscalizaciones a las viviendas construidas (de 1,73 a 5,39), las cuales han sido mayoritariamente fiscalizadas por los SERVIU, con un 21,7% de fiscalizadores externos (aunque no se maneja información para 63,4% de los proyectos terminados).

Asimismo, las viviendas usadas a adquirir no cuentan con una fiscalización pública o de segundo control con la finalidad de reducir las eventuales negligencias de las ATL, de modo que el resguardo de la calidad y sostenibilidad de la solución sea una responsabilidad pública y no un conflicto a resolver entre privados, que además que equipare la seguridad de las familias que optan por esta modalidad en comparación con la recibida de los colectivos de familias que optan por CNT, dada la mayor cantidad de inspecciones de las viviendas construidas y el respeto a las normas técnicas.

⁷⁶ De un total de 158 EP con calificación (80% del total que prestaron servicios de asistencia técnica en ambos años". Se consideran 4 categorías de evaluación: bueno, aceptable y malo)

⁷⁷ No se registra evaluación a los SERVIU

1.3.3 Contribución al fin

a. Reducción del déficit habitacional

La atención de la población potencial por parte del FSEV, ha oscilado entre 2016 y 2019 entre un 2,7% y un 2%, decreciendo en un 26,1%. Esto, debido al aumento del 17% de la población potencial junto con un decrecimiento del otorgamiento de subsidios del orden de un 13% en el período observado. Si se considera sólo la población potencial que presentaba déficit habitacional, y los beneficiarios de subsidios que dejaron de estar en esa condición, la contribución del programa ha sido de un 11,6%.

El FSEV ha sido algo más intensivo en reducir el déficit habitacional de hogares con jefatura femenina (el 82% de los hogares subsidiados que presentaba déficit habitacional, tenían jefatura femenina), solo un 8,8% de los hogares con déficit beneficiados, corresponden a hogares de personas indígenas; y un 48,8% son hogares monoparentales; los que mayoritariamente son encabezados por mujeres.

Y si bien se ha contribuido a la reducción de las condiciones de hacinamiento de los hogares postulantes, vía el tercer dormitorio, se debe tener presente una baja prevalencia de hogares hacinados entre los postulantes; solo un 32% de los hogares que obtuvieron subsidios, presentaban algún grado de hacinamiento.

b. Mezcla social

Desde el punto de vista de la contribución a la mezcla social, 7% de las familias⁷⁸ que recibieron subsidios, están en el tramo entre el 70% y 90% de CSE del RSH. Complementariamente, si se comparan los conjuntos habitacionales, considerando la heterogeneidad por ingresos familiares y según ciclo vital, se observa que un 38% de los conjuntos de CNT y un 32% de los MP, son altamente homogéneos considerando ambas variables de heterogeneidad, aunque la heterogeneidad aumenta en la medida que aumenta el tamaño del grupo como tendencia. Con todo, se puede concluir que la medida no ha sido efectiva para promover la heterogeneidad social; por consiguiente, es pertinente suponer que si esos subsidios base (equivalentes a 1.235.780 UF, sin contar todos los adicionales), se hubieran destinado a mejorar la localización de algún porcentaje de la población del 40% RSH, los resultados macro del programa en términos de integración social, habrían sido mejores.

c. Integración social

El 88% de los beneficiarios de proyectos de construcción permanecen en la misma comuna donde vivían al postular y en promedio, se han desplazado de 2,7 km⁷⁹ respecto de su vivienda de origen, condición que incentivada por el “subsidio especial de localización”. Esto, desde una arista se considera positivo puesto que reduce la deslocalización y la pérdida de redes de las familias; sin embargo, también muestra que se mantienen las condiciones de segregación original, siendo mayoritarias las familias que mantiene o empeoran sus condiciones de integración social medida como la cercanía a recintos de educación inicial, básica, servicios de salud, plazas, parques. Solo existe una mejoría significativa, en términos de cercanía con personas de distinto nivel socioeconómico (54% de los beneficiarios geolocalizados, se trasladan a una unidad vecinal con menor concentración de población del 40% más vulnerable).

⁷⁸ Sobre la base de un análisis con el 70,7% de los subsidios otorgados (63.703 seleccionados) entre 2016 y 2019

⁷⁹ Datos estimados en base a análisis con 115 conjuntos geolocalizados correspondientes a 5.942 familias beneficiarias

1.3.4 Focalización

Desde el punto de vista de la vulnerabilidad por ingreso, el FSEV ha focalizado más del 80% de sus subsidios en las familias más vulnerables (del tramo 40% del RSH y de los quintiles I y II según FPS); sin embargo, el instrumento no tiene una focalización tan acertada en relación con las condiciones habitacionales y sociales de entrada en los beneficiarios de subsidios, ya que la mayoría de los seleccionados, presentaban baja vulnerabilidad habitacional y social. Lo mismo ocurre con los beneficiarios que se ubican por sobre este tramo, entre los cuales, un 93,5% no posee las condiciones de vulnerabilidad social indicadas (es decir; las familias no presentan miembros con discapacidad, menores hasta 5 años, menores entre 6 y 18 años, adultos mayores o bien, no son hogar monoparental).

En cuanto a la distribución territorial, el FSEV ha tenido una cobertura en 311 comunas del territorio nacional (90% de comunas del país), aunque su distribución ha sido más bien concentrada (54,8% de los subsidios se han colocado en 44 comunas (12,7% de las comunas del país). Las regiones de Ñuble, Los Lagos, Magallanes y O'Higgins, concentran más del 50% de los subsidios en menos de un 10% de sus comunas. A su vez, en las regiones con las áreas metropolitanas mayores; también hay una alta concentración: en la región de Valparaíso, 4 comunas concentran el 54,4% de los subsidios, en Biobío, 6 comunas el 49,9% y en la RM, las 9 comunas que concentra mayores subsidios (las que suman el 52,7%), corresponden mayoritariamente a comunas periféricas, exceptuando en este grupo a Estación Central que se encuentra en un área central.

En **síntesis**, las evidencias expuestas, permiten concluir que parte importante de los riesgos anotados en el análisis del modelo FSEV, encuentran correlato con las evidencias del desempeño. Todas estas conclusiones, permiten al panel señalar que, no obstante, el FSEV ha realizado algunos avances importantes en cuanto a los instrumentos e incentivos para intentar mejorar la calidad de las viviendas otorgadas a las familias más vulnerables, no muestra una proyección favorable en cuanto a sus resultados más estratégicos; como la integración social y la reducción del déficit habitacional. Por ello, a juicio de este panel, es necesario mejorar su desempeño, incorporando medidas correctivas sustantivas, en su diseño programático, pero fundamentalmente en el modelo subyacente.

2. RECOMENDACIONES

Las lecciones y aprendizajes institucionales que esta evaluación ha revelado, inspiran la formulación de las presentes recomendaciones, las cuales apuntan a potenciar una gestión pública orientada **por resultados y por valores**, y a modificar aquellos aspectos de diseño y de gestión que han dificultado al MINVU obtener mayores logros, así como fortalecer el rol del Estado en provisionar viviendas y ciudades como bienes públicos.

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

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

La curva decreciente de producción, las dificultades de atender ciertas poblaciones y territorios, y el surgimiento de efectos no previstos por el FSEV constatados en esta evaluación, son atribuibles mayormente al modelo que subyace a este fondo y predecesores; por lo que, a juicio de este panel, es meritaria una revisión profunda de dicho modelo. Para esto, se recomienda conformar una comisión especial con actores del mundo social, político, académico y de expertos en evaluación de políticas públicas, y con representación regional; a semejanza de lo realizado para arribar a la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

El contexto actual de discusión sobre una nueva constitución es, sin duda alguna, una oportunidad para plantear las políticas de vivienda y ciudad, poniendo como eje la mirada por más justicia, integración social, acceso a la vivienda, reducción de la segregación de las ciudades; todas materias que quedan circunscritas en la misma problemática que origina la demanda por cambios sustantivos al orden social.

En términos concretos, se recomienda que la comisión especial aborde una agenda de tareas para identificar causas y por consiguiente medidas para **mitigar algunas de las problemáticas del modelo que, a juicio de este panel, inciden más fuertemente en el desempeño del FSEV**. Estas tareas se presentan a continuación, vinculadas con algunos de los aspectos conclusivos planteados en la sección anterior, según se referencia en cada uno de los encabezados:

- i. ***Respecto a la decisión de la política pública sobre qué tipo de bien meritorio otorgar⁸⁰ y el objetivo de integración social***
 - Llevar a cabo un debate sobre las dimensiones y aspectos de la vivienda adecuada, partiendo por definiciones relativas a: concebir la vivienda bajo un enfoque de derechos o continuar definiéndola como un bien patrimonial; preeminencia de la propiedad privada o la incorporación de modalidades de propiedad colectiva; la gratuidad y la aplicación del principio de exclusión para este bien semi público, aunque sea valorizando otros activos sociales; el rol del Estado con sus atribuciones y facultades en materia de urbanismo, habitabilidad y ordenamiento territorial; la función del sector privado en el ámbito de la vivienda social; como los principales ámbitos de reflexión a considerar en la definición de los principios en que se ha de basar la política sectorial de vivienda y urbanismo.
 - Asesorar la definición concomitante de la población objetivo por parte del FSEV y de los otros instrumentos o programas de la política de vivienda para la población vulnerable: arriendo; vivienda en comodato, de integración, etc. El debate, deberá analizar la especificidad de cada programa según sus propósitos y componentes. Todo lo anterior, con la finalidad de: evitar duplicidades y eventuales competencias entre los programas; especializar los incentivos programáticos, el trabajo de los equipos institucionales según segmento poblacional a atender; clarificar la información y comunicaciones hacia los prestadores de servicios, así como a las propias familias; favorecer la evaluación relativa a la focalización; y, establecer nichos del mercado subsidiado en que las preferencias sociales y los recursos de las familias sean captados por la especialización de la parrilla programática, el trabajo en red para atender a la población objetivo de la política.

⁸⁰ Como se planteó en la sección II.1, los bienes meritorios son conocidos como bienes cuasi públicos, se distinguen de los bienes públicos porque en teoría les es aplicable el principio de la exclusión mediante una tarifa, precio o retribución monetaria o no monetaria, aunque cuando no se lleve a la práctica. Ejemplo: los hospitales públicos, centros deportivos municipales, museos, parques, bibliotecas públicas y, clásicamente las viviendas subvencionadas

- Definir y diferenciar la malla de programas según nichos por tipo de población, de manera de maximizar el logro de los objetivos estratégicos ministeriales, como son: Planificar de forma estratégica e integral el desarrollo territorial y urbano, desde un enfoque de equidad, integración social y sustentabilidad, permitiendo el acceso a viviendas bien localizadas y a bienes públicos de calidad.

ii. Respecto al foco en el bien vivienda por sobre los beneficios en las familias y la ciudad

- Revisar las implicancias legales e institucionales de avanzar hacia programas que se definan y se guíen por resultados, entendidos éstos como cambios positivos esperables tras su implementación, en su población objetivo, así como en el entorno y beneficiarios indirectos (barrio-ciudad). Se estima que en la medida que los programas de vivienda solo se califiquen por la producción de éstas para ser entregadas como un bien raíz (y por tanto un capital financiero a las familias), se continuará permitiendo que el privado con fines de lucro y los propios beneficiarios, hagan lo posible por capturar el beneficio económico, con lo que se distorsiona el fin público del programa habitacional.
- Definir un modelo para incorporar de manera permanente la evaluación de impactos, a fin de determinar los efectos positivos y negativos, al menos del programa de vivienda social con mayor presupuesto público destinado a la población con alta vulnerabilidad social y habitacional. Este modelo de evaluación deberá consignar las variables clave en que se expresan los impactos deseados, como, por ejemplo: la calidad de vida familiar (dinámicas familiares, bienestar económico, accesibilidad, acceso a cuidado), en la trama barrial (vecinal y barrial; temor y victimización, cohesión social, conflictividad y violencia, plusvalía en y del territorio) y urbanos (integración, segregación). El modelo debería determinar temporalidad de aplicación y el tipo de instrumento, considerando cohortes de beneficiarios, así como los datos administrativos que se deben tomar durante la ejecución para una aplicación exitosa. La medición de impacto se justifica para retroalimentar el ajuste programático y de gestión, en función del dinamismo en que se desarrolla el mercado del suelo y de la construcción, en los diferentes territorios.
- Diseñar un registro único de beneficiarios y de proyectos habitacionales georreferenciados, de manera que se cuente con información para gestionar y controlar la concentración en familias, territorios y prestadores; y evaluar el programa y la política habitacional.

iii. A efectos de ampliar el margen para la innovación territorial

Es preciso, tener en cuenta que la descentralización en un país unitario como es Chile, opera sobre la base de que los programas y la política continúan siendo nacionales. Donde el nivel central es la instancia que define objetivos y metas para la población objetivo en base a estudios y gestión del conocimiento, mientras que los órganos descentralizados aplican la política con un presupuesto propio, focalizan las prestaciones en su jurisdicción y realizan la selección de beneficiarios. En este contexto, no debiera resultar problemático definir lineamientos para formular programas con mayor potencialidad de descentralización en el sector de vivienda social, de forma que se potencien y movilicen las capacidades y recursos territoriales públicos y privados al servicio del programa de vivienda social. Especialmente en el caso de MINVU, cuya institucionalidad ministerial descentralizada tiene una experiencia acumulada sobre la cual es posible proyectar una gestión más eficiente e innovadora en relación con el FSEV.

Para ello, se recomienda, analizar en base a evidencia internacional y nacional, las ventajas de descentralizar el FSEV – junto con otros programas de vivienda-, considerando que el desenlace de dichos programas depende de las condiciones diferenciadas que adquieren los mercados del

suelo e inmobiliario, la red de prestadores y colaboradores, el capital humano y social de las familias y las condiciones geográficas y morfológicas de los territorios.

iv. *Respecto de la determinante del suelo en el costo final de la vivienda y las dificultades para proyectar la producción del FSEV*

- Dirigir una evaluación ex-ante que estime la rentabilidad futura que tendría para la Estado, adquirir terrenos en forma anticipada y planificada en áreas urbanas centrales o pericentrales, estimando los beneficios de producir a futuro, nuevas viviendas sociales en esos lugares – bajo diversos programas-, en comparación con la inversión y los costos políticos, económicos e institucionales. Esto, sobre la base de estudios específicos sobre cómo se ha comportado este mercado en el pasado reciente y el perfil de los oferentes.
- Dicha evaluación ex ante permitirá analizar: las ventajas y desventajas de difundir públicamente la estrategia de compra de suelo, los parámetros para definir la cantidad y localización de terrenos en que se verifica una rentabilidad social positiva; la permanencia o la excepcionalidad de la adquisición anticipada; los momentos de los ciclos económicos en los cuales intensificar la compra; mecanismos de compra centralizada, regionales o mixtos.

v. *Respecto de los alcances de la externalización*

- Realizar un estudio evaluativo de las experiencias en que los SERVIU han liderado los procesos de construcción de conjuntos habitacionales, sea bajo la modalidad de Planes Maestros, CPC a través de cooperativas y otras experiencias nacionales o internacionales de concursabilidad y cogestión en la producción de vivienda, identificando las ventajas comparativas en relación con la gestión, pero por sobre todo, en relación con los resultados de participación social y representación de los intereses y/o necesidades de las familias, efectos netos de la integración urbana, la focalización en los sectores con mayor carencia habitacional, la sostenibilidad de procesos de vida en comunidad, entre otras. A juicio de este panel, las experiencias impulsadas a partir CPC y concursos realizados por SERVIU, aportan evidencia para fundamentar que el Estado asuma con mayor fuerza, el rol de planificación y de armonización de la producción de vivienda, la incidencia ciudadana en la producción del hábitat y la construcción de ciudad

El conjunto de definiciones que se han propuesto hasta aquí, apunta a propiciar un nuevo diseño de programa que se alinee con la misión ministerial, así como con los objetivos de la PNDU de construir ciudades más integradas, sea porque se permite el acceso efectivo al centro y pericentro urbano; o porque cuando se construya en sus fronteras, se garantiza igualmente el acceso a la ciudad y sus bienes públicos.

2.2 Recomendaciones para mejorar el desempeño del FSEV

2.2.1 En relación con su diseño para la operación

i. *Definir con precisión, la población objetivo, y re establecer rol público de detección y agregación de la demanda*

En primer lugar, se recomienda revisar y ajustar las definiciones operativas y estratégicas de la población objetivo mediante:

- Estudiar el déficit habitacional de las familias más vulnerables y cualificar las preferencias y la real necesidad habitacional, realizando estudios ad-hoc o gestionando la incorporación de preguntas específicas en los instrumentos de caracterización social empleados en Chile, tales como: disponibilidad de cambio de región de acuerdo al ciclo de vida; posibilidad autonomía residencial y capacidad de asumir gastos comunes; urgencia y tiempo de la necesidad habitacional; capital social y capital humano; tiempos libres de responsabilidades laborales y hogar. Este estudio es preliminar para contar con información que permita redireccionar las modalidades del FSEV y apoyar la reconfiguración del sistema MINVU Conecta.
- Modificar la definición de la población objetivo que admite la incorporación de familias de nivel de ingresos superior a los 4 primeros deciles de CSE. Dejar este criterio como una cláusula específica que se pueda aplicar solo a grupos cohesionados que acrediten una conformación con esta heterogeneidad; para el resto que no cumpla la condición anterior, se recomienda que se incremente el aporte de las familias menos vulnerables, de forma tal que se pague un subsidio máximo equivalente al que se pagaría en programas alternativos para familias de similar nivel socioeconómico. La idea es señalar que el incentivo es mantener la cohesión del grupo, y no obtener un bien patrimonial sin costo). Impedir que, por la vía de nómina de oferta, ingresen familias de NSE mayor al 40%, para no distorsionar el sentido de esta cláusula.

En segundo término, para evitar que agentes con fines de lucro excluyan a la población con menor capital humano y social, y sólo se focalicen en familias que cuenten, o hayan identificado un terreno para desarrollar su proyecto habitacional, o bien hubieran identificado vivienda usada, de acuerdo a los requisitos técnicos, legales y económicos del subsidio, se sugiere:

- Decretar el rol ministerial en la función de detección y agregación de la demanda, o bien su delegación en entidades con fines públicos.
- Rediseñar la arquitectura el sistema de información territorial, hoy denominado MINVU-Conecta, de acuerdo a la finalidad que señala el propio DS N°49, esto es, proporcionar información sobre la demanda y la oferta por cada región y sus territorios (ver detalles en sección implementación de este capítulo).

ii. Definir una matriz de resultados finales que oriente la gestión programática

- Solicitar un estudio para diseñar e implementar un sistema de evaluación, contemplando dos mediciones al menos: Línea base que se aplica al momento de la asignación del subsidio y Línea de Salida cuando termina la etapa de conformación del nuevo barrio (modalidades CNT y MP) o pasado un año después de la entrega la vivienda en las otras modalidades. El encargo debe tomar, sino todas, parte de las variables identificadas el modelo de evaluación de impacto definido a instancias de la comisión especial. El efecto de esta recomendación es ir incorporando la cultura evaluativa al MINVU en su gestión programática.
- Redefinir el componente de asistencia técnica (actual componente 1), identificando los resultados a obtener en la población atendida; esto es: capacidades adquiridas, información manejada, habilidades colectivas; competencias de autogestión colectiva, etc. El enfoque por competencias puede ser un buen punto de partida para definir estos resultados.
- Asimismo, se recomienda revisar las ventajas comparativas de cada tipo prestador en relación con el mejor cumplimiento de cada etapa (organización de la demanda, desarrollo proyecto habitacional y construcción). Revisar las ventajas de separar el prestador de asistencia técnica con el prestador de la elaboración del proyecto y la construcción, de acuerdo a la modalidad y en el caso de CNT y MP. Se recomienda que esta revisión no se

realice desde el punto de vista funcionalidad, sino a partir de lo que implica en términos de la representación de intereses y necesidades del grupo.

- En la etapa de organización de la demanda en modalidades de CNT y MP, se recomienda exigir al prestador proporcionar un proceso de formación y empoderamiento social dirigido a las familias, a través de la cual se entreguen habilidades y conocimientos para relacionarse con dirigentes, representantes de los grupos de interés y las empresas. Para tales efectos, se debería contar con un diseño instruccional definido por el MINVU, aprovechando la experiencia de los gestores territoriales que diversos SERVIU poseen y vinculándolo a indicadores de desempeño (gestión del conocimiento). Este material a difundir debería incorporar información sobre el tiempo que demora el proceso completo, y las dificultades que pueden presentarse; los actores participantes y sus roles; los pagos asociados a diferentes etapas y servicios; las sanciones implicadas, los canales de denuncia, etc.
- De acuerdo a los resultados de los estudios sobre compra anticipada de terreno y las ventajas de su difusión pública, se recomienda incorporar la gestión de oferta de suelo como nuevo componente en la Matriz Lógica, de manera explícita, al menos para el cuerpo directivo central y regional (SERVIU y SEREMI) del FSEV. Que este componente, se conciba junto a un sistema de registro para fines evaluativos y de apoyo a la toma de decisiones regular, así como examinar a luz de los objetivos de este componente estratégico el impacto, pertinencia y continuidad de condición de excepcionalidad de las glosas presupuestarias 11 y 12 implementadas en el año 2020. Y vinculado a ello, se sugiere estudiar el efecto económico en el mercado subsidiado de la vivienda social que tiene la línea de préstamos para la construcción de los conjuntos habitacionales por el monto total de las obras sin pago de intereses.

iii. Generar mayor especificidad en las modalidades habitacionales ofrecidas por FSEV, en relación con la oferta de otros programas del MINVU

Revisar y ajustar las modalidades que se pueden incorporar al FSEV, aquellas que permanecen y de cómo se potencian, así como de aquellas que pasan a formar parte de otros programas. Respecto a esto, este panel recomienda:

- Independizar del FSEV dos modalidades cuyo tipo de tenencia, procesos de producción, organización y gestión son de naturaleza muy distinta al DS N°49; CPC a través de cooperativas y "Glosa 3". Ello, en razón que la primera, opera sobre una propiedad colectiva y la segunda punta a subsidiar la oferta a partir de la propiedad pública o semipública y su finalidad última es proveer una vivienda en arriendo, todo lo cual es excepcional a las características e incentivos del diseño operacional del FSEV.
- Acotar AVC a la vivienda usada, entendida como una medida que permite orientar la gestión por criterios de eficacia. La eficacia se ha de producir porque dará una señal cierta para: determinar la real dimensión de la oferta de propiedades en venta; delegar una tarea crítica a los equipos regionales de configurar un banco de información tipo catastral de viviendas disponibles y encadenada a la tarea de otorgamiento del subsidio de movilidad habitacional para los prominentes vendedores; permitir la regulación de la demanda potencial con la colocación efectiva y generar datos para la evaluación y proyección de esta modalidad. Se propone que solo se admita a postulantes que identificaron una vivienda dentro del catastro o bien externamente a condición que sea factible de adquirir a precios del subsidio, permitiendo el cambio de región para aquellas familias que así lo decidan en sus postulaciones. Asimismo, se sugiere que la fiscalización del inmueble sea de cargo de una entidad que adscriba a la ética pública y valores del FSEV respecto a la vivienda adecuada. Por último, se debe destacar que esta sugerencia es la resultante que la aplicación del AVC

en CNT del FSEV sin que hayan pasado por un proceso colectivo, distorsiona la información sobre las reales preferencias sociales y no favorece el resultado del proceso de cogestión de esa otra modalidad, por cuanto entrarán por una nómina de oferta, es decir, fuera del grupo.

- Con el propósito de incentivar el desarrollo de proyectos en las modalidades DP y CSP en territorios con demanda menos densa, especialmente en las regiones no metropolitanas, impulsar una gestión programática como línea de microrradicación más proactiva de los SERVIU en la provisión de información sobre localización de suelos hábiles y agregación de demanda para que les resulte económicamente atractivo a oferentes de menor tamaño, la atención de esa demanda; y generar alianzas con municipalidades y universidades regionales para el desarrollo de proyectos y detección de la demanda.
- Estudiar la factibilidad de implementar una nueva modalidad de provisión de viviendas o una adecuación de la modalidad DP, a efectos de reconvertir, rehabilitar y subdividir inmuebles antiguos de amplia superficie en zonas bien localizadas centrales o pericentrales. El estudio deberá consignar un mecanismo de sistematización y evaluación relativa a las capacidades y tiempo que toma la identificación, el costo unitario final invertido en las familias y la mejor localización como símil de mayor integración.

2.2.2 Recomendaciones en relación con la implementación

i. *Agilizar y mejorar el proceso de encuentro entre la necesidad habitacional y la oferta de suelo y vivienda*

- Realizar un estudio de trazabilidad que permita determinar la duración del proceso de obtención de la vivienda, medianamente resuelto en el caso de AVC al registrarse la fecha en que fueron seleccionados, pero que debe acoplarse la primera postulación sin éxito y que en el caso de las modalidades colectivas de construcción, se requiere consignar las fechas en que se obtuvieron las personalidades jurídicas de los comités de vivienda, pues constituye el punto de partida que el FSEV exige a los postulantes. Este insumo informativo, es fundamental para dimensionar la espera total de los beneficiarios y con ello mejorar los procesos con medidas e intervenciones públicas que, además de evitar los costos monetarios que demanda la obtención de documentación y traslados en la etapa de postulación, reduce las frustraciones de pese al trámite no son seleccionados, así como evitar el engaño de falsas asesorías realizadas por actores no institucionales que se infiltran en el sistema.
- Optimización y rediseño de la base de datos del sistema de información territorial, conocido actualmente como MINVU-Conecta, de acuerdo a la finalidad que señala el propio DS N°49, esto es, proporcionar información sobre la demanda y la oferta por cada región y sus territorios. La optimización de esta plataforma, desde la interfaz extra institucional, debería permitir el poblamiento del registro por parte de una red de sostenedores que permita la trazabilidad del proceso de información, habilitación, organización, búsqueda y obtención de solución habitacional; identificar las preferencias informadas tras la provisión de orientación sobre el programa y las modalidades que ofrece, así como las de otros programas del MINVU, de acuerdo a su ciclo de vida familiar y su diversidad de recursos. Identificar la disponibilidad de suelo/vivienda usada.
- Asimismo, este sistema podría alojar un portal de viviendas con tasaciones fiscales no superiores a un monto a definir (1.100 UF, por aproximación) para ofrecer un servicio de avisaje a familias que desean poner en venta y no ser víctimas de engaños, y a la vez

conectarlas con otros programas para su movilidad habitacional si fueran sus objetivos. Así también, se podría añadir a esta plataforma un módulo para alojar información conducente a la identificación y posterior verificación de factibilidad de oferta de suelo cuyo destino pueda ser la vivienda social, así como también de constructores que tienen proyectos de rehabilitación de viviendas. Y, por último, recoger información cualitativa de la demanda, incluso pudiéndose incluir preguntas para verificar la compatibilidad del cumplimiento de requisitos con sus preferencias por modalidades y entregar orientación temprana a las familias y colectivos con interés de obtener una solución habitacional, brindar una asistencia para la búsqueda de suelo/vivienda usada en aquellas que no cuentan con este requisito para hacer efectivo el beneficio, permitiendo conectar una oferta de calidad y adecuada a las necesidades que cobran expresión en cada una de las modalidades del FSEV.

- Reemplazar los controles administrativos de la etapa de asistencia técnica por controles que evalúen resultados en el proceso de aprendizaje social. De igual forma se propone analizar las ventajas en términos de costos administrativos el aplicar controles aleatorios y multas cuantiosas en el proceso de fiscalización de obras, y el origen de los inspectores técnicos de regiones diferentes a las que fiscalizan.
- Implementar un sistema de información ad-hoc que agilice la gestión cotidiana, apoye el control de gestión y evaluación del FSEV, a partir de los insumos informativos que provienen de los 6 sistemas actuales que emplea el MINVU. La idea es apoyar la reportabilidad por los diferentes componentes que conforman el programa.

ii. Territorializar la gestión del FSEV, recuperando la función la pública de atención de la demanda

Descentralizar y recuperar la función pública de hacer coincidir en cada territorio la demanda con la oferta, función que en el diseño actual se delega preferentemente en un tercero que no se moviliza por los fines públicos y por tanto no garantiza que el beneficio se focalice en familias con vulnerabilidad habitacional. El efecto esperado de esta medida es reducir la brecha entre el tipo de proyecto y las preferencias y condiciones sociales, que se alineen los objetivos de producción de vivienda con los de desarrollo urbano-territorial.

Para ello, el panel sugiere componer una red de colaboración con las municipalidades y otras instituciones con fines públicos, cuya experiencia en gestionar vivienda social y emprender proyectos de planificación urbana, los habilita para desempeñarse como colaboradores del Estado en la representación de los intereses sociales y de bien público en cada región y sus territorios. Se busca, incorporar nuevos actores que por sobre los intereses económicos, colaboren con el Estado favoreciendo el desarrollo urbano integrado, la producción de viviendas adecuadas aprovechando los (micro)espacios que brinda la ciudad, el aprovechamiento de propiedades sin uso, entre otras tantas alternativas.

Al inicio se debiera convocar a todas aquellas municipalidades que, a la fecha, trabajen en coordinación con los SERVIU y todas las agencias sin fines de lucro que colaboran con el FSEV. Para sumar más adelante a nuevos actores, o crear actores que a la fecha no existen, como corporaciones de vivienda que operen a escalas supra municipales.

Se prevén como funciones de esta red: asesorar a las familias para identificar sus opciones de postulaciones/selección y recursos (financieros, capital social y manejo de vulnerabilidades), otorgar asistencia técnica y capacitación a todos los involucrados, familias, inmobiliarias y empresas constructoras, fomentar la participación de empresas B y empresas de menor tamaño en la ejecución de obras, articular convenios con universidades (facultades de derecho y arquitectura) para que estudiantes cercanos al egreso, apoyen procesos de inspección técnica y

legal de las viviendas usadas; gestionar la oferta de vivienda usada, suelos y oferta constructiva para pequeñas escalas; y, finalmente, constituirse en una comunidad de aprendizaje para fortalecer la producción social del hábitat:

Por último, en esta misma línea, se recomienda promover y generar procesos de acompañamiento técnico para que las municipalidades brinden la asistencia técnica para conformación de nuevo barrio, de acuerdo a las funciones que les otorga el ordenamiento jurídico a estas corporaciones de derecho público.

2.2.3 Recomendaciones para mejorar la eficacia, calidad y focalización de sus resultados

i. Definición de resultados intermedios para los componente programáticos

La recomendación se fundamenta en la necesidad que el programa se gestione en función de resultados tal como concluyó esta evaluación. Los componentes actuales de asistencia técnica, otorgamiento de subsidios, fiscalización, así como los otros componentes no explícitos; adquisición de terrenos y prefinanciación de la construcción, derían contar con la determinación estándares e indicadores de cobertura e calidad para medir los resultados intermedios que cada uno de los componentes programáticos promueven según su diseño (idealmente una matriz de marco lógico).

Una vez definidos estos indicadores, se sugiere que la institución defina metas para cada uno.

ii. Clarificación y examen de coherencia de los criterios de selección con la focalización en población objetivo

- Definir requisitos de entrada e instrumentos más ad-hoc, a través de los cuales se verifiquen esas condiciones de manera confiable, y se logre la consistencia con los criterios de selección final de beneficiarios. Se recomienda que estos requisitos, otorguen mayor prioridad a la carencia habitacional, como condición de entrada, por sobre la condición de pobreza y de no tener una propiedad; a objeto de maximizar la rentabilidad social del subsidio específico y al mismo tiempo, probar que se trata de una prestación costo-efectiva, incluidas sus externalidades positivas.
- Específicamente, se recomienda implementar un sistema de selección que considere “dos tiempos” en un mismo proceso. En una primera etapa, calificar la condición de déficit habitacional de los hogares postulantes; pasando a la segunda etapa solo quienes cumplan un puntaje mínimo (a definir por MINVU) de carencia habitacional. La segunda etapa, calificará a los beneficiarios finales en base a criterios de vulnerabilidad social y del grupo familiar, considerando especialmente las mayores dificultades que enfrentan ciertos grupos vulnerables, para acceder al beneficio en igualdad de condiciones. En esta segunda etapa, debiera incluir explícitamente, criterios tendientes a “igualar la cancha” desde la perspectiva de equidad de género, tales como asignar puntaje a hogares con monoparentalidad femenina, o a familias con más de un núcleo de monoparentalidad femenina.
- Se propone también explorar el diseño de una escala de puntuación para postulaciones colectivas, que operacionalice y parametrice aspectos que son propiamente colectivos y que aportarán sostenibilidad a los futuros barrios, tales como: la cohesión social, historia de organización social previa, proyecto de vida comunitaria, tienen iniciativas o propuestas de coproducción del hábitat a futuro. La sugerencia deriva de la observación que la suma de los puntajes individuales no representa lo que el FSEV pretende con las postulaciones de comités de vivienda.

2.2.4 Recomendaciones en relación con la eficiencia y economía

a. *Implementar banco de suelo y vivienda usada regionalizado*

- En virtud que el estudio encargado por la comisión especial compruebe la rentabilidad social y económica que representa para el Estado adquirir terrenos bien localizados en forma anticipada, emprender una estrategia de compra o de recuperación de terrenos fiscales, a efectos de evitar que el alza de los precios del suelo altere el ritmo de producción de la vivienda social a futuro. Asimismo, evitara que esos terrenos sean adquiridos por terceros o programas que tienen mayor celeridad en el pago.
- Implementar bancos de suelo y de viviendas usadas regionalizados que permitan reducir los costos administrativos que implican el acompañamiento a la búsqueda de viviendas, y reducir los costos finales de viviendas construidas, anticipando la compra.
- En la medida que el estudio exploratorio de la reconversión de inmuebles en desuso sea positivo, se sugiere catastrar de los inmuebles en áreas centrales y pericentrales, que tiene potencial de rehabilitación; así como predios que no están siendo utilizados, tanto privados, como fiscales, valorizarlos monetariamente y determinar su cabida.

b. *Cuantificar gasto administrativo del FSEV*

- Desarrollar una metodología estandarizada para la estimación del gasto administrativo que permita monitorear y controlar el gasto tanto a nivel general del programa como a nivel regional. Entender las dinámicas del gasto de administración permite mejorar la toma de decisiones respecto a los recursos (físicos y humanos) necesarios para gestionar y desarrollar proyectos en cada territorio. Actualmente no se tiene información con exactitud y homogénea para cada una de las regiones.
- Los principales criterios recomendados por el panel para una estimación de gasto administrativo razonable (que entregue información valiosa), ponderando que no implique una carga adicional o trabajo excesivo su cálculo y levantamiento de información, son los siguientes: i) Considerar el gasto asociado a los Subtítulos 21 y 22 tanto del nivel central como de cada SERVIU, ii) Ponderar la proporción de funcionarios y horas de dedicación a gestiones del FSEV de la dotación del cada Servicio, iii) Utilizar dicho ponderador y aplicarlo al valor total de los Subtítulos 21 y 22 del Servicio, iv) Imputar totalmente a gasto administrativo el resultado de la ponderación del Subtítulo 22, v) Corregir el resultado de la ponderación del Subtítulo 21 considerando que parte de dicho gasto corresponde a producción del programa y no a gastos de administración.
- Se recomienda monitorear y hacer seguimiento a las utilidades y gastos generales declarados por las empresas constructoras y entidades patrocinantes en la gestión de sus contratos. Ello podrá ser considerado y sumado a la estimación anterior de gasto administrativo general del FSEV, el cual podrá ser presentado por separado. Es decir, el gasto administrativo asociado a los recursos que provienen de la institución responsable, respecto del gasto administrativo total del programa.
- A pesar de que excede el campo de acción del FSEV, es recomendable utilizar la misma metodología de cálculo a nivel ministerial, con el objeto de generar comparabilidad entre los programas.

c. *En relación con préstamos y recuperación de gastos*

- A pesar de que los recursos asociados a los préstamos para construcción del FSEV corresponden a una asignación presupuestaria diferente, y de que las decisiones sobre dichos recursos están fuera del alcance del programa, se recomienda estudiar con mayor profundidad los resultados de la aplicación de la política de préstamos implementada durante el periodo evaluado.
- Es necesario estudiar y monitorear los tiempos de recuperación de los préstamos, y analizar si éstos tuvieron los efectos deseados al momento del diseño de la política, tanto en su dinámica financiera como en los resultados de facilitar la construcción de vivienda.
- Actualmente los préstamos no tienen un costo asociado (tasa de interés), por lo que parte del estudio debiese analizar los costos de oportunidad asociados a estos préstamos, y la factibilidad de realizar los préstamos con una tasa de interés menor a la del mercado para facilitar la construcción de viviendas, compensando el costo de oportunidad de dichos recursos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central (2017) Caracterización de las Tasas de Interés de Créditos para la Vivienda Patrício. Cuaderno N.º122 Estudios Económicos Estadísticos, Marzo.
- Banco Central de Chile, Base de datos estadísticos, indicadores sectoriales, Precio de la Vivienda. Serie estadística trimestral 2010 -2019.
- Cámara Chilena de la Construcción (2019) Informe de Macroeconomía y construcción, mayo 2019.
- Duncan, Jeniffer (s/f) Causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe. Edición de ONU Hábitat [Disponible en https://www.habitat.org/lc/lac/pdf/causas_de_la_vivienda_inadecuada_en_lac.pdf]
- Fernández, V., Larenas, J. y Silva,M (2014) INFORME FINAL SISTEMA INTEGRADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL, DS N°1 Y SUBSIDIO DE ORIGINACIÓN, Evaluación de programas Gubernamentales, Dirección de Presupuestos. [Disponible en http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141234_informe_final.pdf]
- Ferrer, Salvador (2018), Déficit habitacional en Chile ¿La necesidad de construir viviendas?, columna publicada en INVÍ [Disponible en <https://invi.uchilefau.cl/deficit-habitacional-en-chile-la-necesidad-de-construir-nuevas-viviendas/>]
- Flores, R., Pérez, J.; Uribe. F. (2018) "Valoración de la tierra de uso residencial y su contribución al valor del mercado de la vivienda en Chile ", en Serie de Estadísticas Económicas N° 126, Banco Central de Chile.
- Gasic, Ivo (2018) Inversiones e intermediaciones financieras en el mercado del suelo urbano. Principales hallazgos a partir del estudio de transacciones de terrenos en Santiago de Chile 2010-2015. EURE (Santiago), 44(133), 29-50.
- Gregorio, C. (2011), "Trabajo y género a la luz de la crítica feminista en antropología social: acercamientos etnográficos", Cuerpos políticos y agencia: reflexiones feministas sobre cuerpo, trabajo y colonialidad, C. Villalba y N. Álvarez (coords.), Granada, Universidad de Granada
- Guernica Consultores (2012) Evaluación de Impacto del Fondo Solidario de Vivienda Títulos I y II. Estudio financiado por la Dirección de Presupuestos. Obtenido de https://www.dipres.gob.cl/597/articles-139732_informe_final.pdf
- Hevia y Vásquez (2017) Caracterización de las Tasas de Interés de Créditos para la Vivienda en cuaderno de trabajo N° 122, Banco Central de Chile
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2017) Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2017) Enfoque Estadístico de Género y empleo
- Instituto Nacional de Estadísticas INE (2019) Encuesta Nacional de Empleo, Trimestre móvil octubre-diciembre 2019.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO) (2017) Informe de Desarrollo Social. descargado de http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/Libro_digital_IDS.pdf
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2011) Decreto Supremo N° 49, Reglamento del Programa Fondo Solidario de elección de vivienda. (última modificación DS N° 22 de 2016).

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2011) Decreto Supremo N° 1, Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2015) Resolución N°1875 Procedimiento para la prestación de servicios de asistencia técnica, jurídica y social a programa de vivienda aprobado por el D.S. N° 49, (V y U.), de 2011,

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) - (2018), Caracterización déficit habitacional cuantitativo- Censo 2017. PPT Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) descargado de: <http://observatoriodoc.colabora.minvu.cl/Documentos%20compartidos/TI%202018%2007%2027%20Caracterizacion%20D%C3%A9ficit.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2017), Déficit Habitacional Cuantitativo: metodología de cálculo ajustada para CENSO 2017.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2015) Resolución Exenta N° 1.875. Descargado de: [https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/05/Res-1875-Asistencia-Tecnica-DS N°49_act-18ene18.pdf](https://www.minvu.cl/wp-content/uploads/2019/05/Res-1875-Asistencia-Tecnica-DS-N°49_act-18ene18.pdf)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2014) Decreto Supremo N° 105. Descargado de <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/34164-2.pdf>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2011) Decreto Supremo N° 49; descargado de: http://minvuhistorico.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20061113165715&hdd_no_m_archivo=DS_49_FSEV_ACT_21.06.2017_FONDO%20SOLIDARIO%20DE%20ELECCION%20DE%20VIVIENDA_uv2.pdf.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2009), Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU)

Montaner, J. (2011). "El derecho al espacio público: principios y ejemplos", serie *Derechos Humanos Emergentes 7: el derecho a la ciudad*, Barcelona, Instituto de Derechos Humanos de Cataluña (IDHC), octubre.

Oficina del Alto Comisionado para los DDHH y ONU-Hábitat (sin fecha). El derecho a una vivienda adecuada, Folleto informativo No 21/Rev.1

ONU Mujeres (2018). Hacer las Promesas Realidad: la Igualdad de Género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Milán: ONU Mujeres. En <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>

Rico, N. & Segovia, O. (eds.) (2017), ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Trivelli, Pablo et al (2010) Urban structure, land Markets and Social Housing in Santiago, Chile; enero 2010, mimeo. [Disponible en https://cafedelasciudades.com.ar/imagenes109/012411%20Informe%20final_PTrivelli.pdf]

Trivelli, Pablo (2015) "Caracterización de zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de Santiago". Estudio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Disponible en http://minvuhistorico.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070411164436&hdd_nom_archivo=IFinal-Densificacion-Trivelli.pdf]

V. ENTREVISTAS Y TALLERES REALIZADOS

5.1. ENTREVISTAS

Nombre	Cargo	Fecha Realización
Pablo Henríquez Mauricio Leaño Fernanda Alvear	Equipo de Estadísticas centro de Estudios de Ciudad y territorio - MINVU	18 de diciembre 2019
Carlos Araya	Jefe Departamento de Atención de Grupos Vulnerables, División de Política Habitacional, MINVU	23 de diciembre 2019
Andrea Ubal	Profesional Control de Gestión MINVU	23 de diciembre 2019
Gabriela Villegas	Profesional Departamento de Atención de Grupos Vulnerables, División de Política Habitacional, MINVU	27 de diciembre 2019
Karen Jalil	Encargada de Asignación Individual- Serviu RM	15 de enero 2020
Jorge Araya y Equipo	Encargado de Aplicación de subsidios- Serviu RM	16 de enero 2020
Clorindo Fuenzalida (entrevista telefónica)	Coordinador de Proyectos FSEV-DS N°49 Departamento Op. Habitacionales – Serviu Maule	20 de enero 2020
Cristóbal Astaburuaga y equipo	Jefe sección ejecutivos – Serviu RM	22 de enero 2020
Roberto Acosta y equipo	Jefe subdirección Vivienda y equipamiento- Serviu RM	23 de enero 2020
Jorge Larenas- Ricardo Tapia	Investigadores INVU- Universidad de Chile	23 de enero 2020
Natalia Molina y equipo	Encargada de Plan de Acompañamiento Social – Serviu RM	24 de enero 2020 (1 ^a parte) 29 de enero 2020 (1 ^a parte)
Carlos Montes	Senador de la República- Integrante Comisión Vivienda	27 de enero 2020
Loreto Banderas Montalva	Jefa (S) Departamento de Atención de Grupos Vulnerables. Encargada de validación final del proceso de selección de beneficiarios, División de Política Habitacional, MINVU	17 de febrero 2020

Nombre	Cargo	Fecha Realización
Luis Valdivieso	Ex encargado de oficina de vivienda en Municipalidad de la Florida y Municipalidad de Santiago. Precursor de Glosa 3	04 de marzo de 2020
Ana Sugranyes Bickel	Arquitecta PhD, Presidente de la Red internacional Housing and Land Rights Network (HLRN) Wisdom Keeper of Habitat International Coalition (HIC) Miembro de la Corporación Ciudad Común Secretaria del Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile	20 de marzo 2020
Susana Aravena Rodríguez	Antropóloga, investigadora de SUR Corporación. Gestora de proyectos de PAS (DS 49)	23 de marzo 2020

5.2. TALLERES

Taller	Participantes	Fecha Realización
1 ^a Revisión propuesta de Matriz de Marco Lógico: columna objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Carlos Araya, Jefe Depto de Atención a grupos Vulnerables (DGAV) • Gabriela Villegas, DGAV • Camilo Ortega, Analista de Monitoreo y Seguimiento Programas MDS • Ricardo Gutiérrez, Depto Planificación y Control de gestión. DIFIN • Claudia Chamorro, Analista DIPRES (Contraparte EPG) • Panel evaluador: Liliana Cannobbio, Tamara Jeri, Diego Vásquez • Claudia Chamorro, Analista DIPRES (Contraparte EPG) 	25 noviembre 2019
1 ^a Revisión propuesta de Matriz de Marco Lógico: indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Gutiérrez, Depto Planificación y Control de gestión. DIFIN • Gabriela Villegas, DAGV- DPH • Camilo Ortega, Analista de Monitoreo y Seguimiento Programas MDS • Alejandra Otárola, DITEC • Claudia Chamorro, Analista DIPRES (Contraparte EPG) • Panel evaluador: Liliana Cannobbio, Tamara Jeri, Diego Vásquez 	28 noviembre 2019
Validación de MML ajustada post revisión Informe de estado de información (del 5 de diciembre de 2019)	<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Gutiérrez, Depto Planificación y Control de gestión. DIFIN • Gabriela Villegas, DAGV- DPH • Camilo Ortega, Analista de Monitoreo y Seguimiento Programas MDS • Alejandra Otárola, DITEC • Claudia Chamorro, Analista DIPRES (Contraparte EPG) • Panel evaluador: Liliana Cannobbio, Tamara Jeri, Diego Vásquez 	18 diciembre 2019

Revisión método para estimación de gasto administrativo y por componentes (parte a)	<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Gutiérrez, Depto Planificación y Control de gestión. DIFIN • Profesional DIFIN • Gabriela Villegas, DAGV- DPH • Panel evaluador: Diego Vásquez, Tamara Jeri 	13 diciembre 2019
Revisión método para estimación de gasto administrativo y por componentes (parte b)	<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Gutiérrez, Depto Planificación y Control de gestión. DIFIN • Gabriela Villegas, DAGV- DPH • Panel evaluador: Diego Vásquez, Tamara Jeri 	30 diciembre 2019
Taller revisión metodología de estudio Complementario a realizar por Centro de Estudios de Ciudad y Territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Pablo Henríquez • Mauricio Leaño • María Loreto Paillaqueo • Panel evaluador: Diego Vásquez, Tamara Jeri, Liliana Cannobbio 	28 de enero 2020
Revisión método estimación de gasto administrativo para RM	<ul style="list-style-type: none"> • Alejandro Sepúlveda, Control de Gestión Subdirección de Operaciones Habitacionales SERVIU RM • Ricardo Gutiérrez, Depto Planificación y Control de gestión. DIFIN • Panel evaluador: Diego Vásquez, 	30 de enero 2020
Videoconferencia con equipos de Operaciones habitacionales regiones grandes. Se revisan 6 aspectos de la implementación: Focalización; manejo de suelo y stock de vivienda; flexibilidad y uso de alternativas; Gestión de información y conocimiento; asistencia técnica y transparencia y probidad del modelo	<p>Equipos de OOOH de SERVIU:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maule • Metropolitana • Bío Bío • Valparaíso 	04 de marzo 2020
Videoconferencia con equipos de Operaciones habitacionales regiones medianas y pequeñas. Se revisan los mismos aspectos que en el caso anterior.	<p>Equipos de OOOH de SERVIU:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arica y Parinacota • Tarapacá • Antofagasta • O'Higgins • Ñuble • Coquimbo • Aysén • Los Ríos 	05 de marzo 2020

VI. ANEXOS DE TRABAJO

ANEXO 1: REPORTE SOBRE EL ESTADO Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA EVALUAR EL PROGRAMA.

A. Bases de datos con información relevante para la evaluación

A continuación, se describen 6 bases de datos y 5 reportes de salida, que contienen la información de los diferentes componentes y procesos de implementación del FSEV.

Para su caracterización, el panel revisó reportes que se generan a partir de las mismas y se realizó un taller especial para revisar cada una de éstas el día 02 de diciembre de 2019 en el MINVU. Sin embargo, en esta oportunidad no fue posible obtener una caracterización en detalle de los registros de pagos

A.1 Sistemas de registro de datos

Nombre	1. UMBRAL
Descripción	Sistema de Información digital, en el cual se crean los proyectos en lo técnico económico y se ingresan las familias para la postulación. El sistema funciona como un banco de proyectos de construcción (colectiva, individual en sitio propio) y también registra la postulación al subsidio individual (compra).
Período de vigencia	2015 - 2019
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censo
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	PROGRAMA, CÓDIGO PROYECTO, NOMBRE PROYECTO, REGIÓN, PROVINCIA, COMUNA, LOCALIDAD, TIPOLOGÍA DEL PROYECTO, PROYECTO DE RECONSTRUCCIÓN, LLAMADO, TÍTULO, TIPO DE OBRA, Nº TOTAL DE FAMILIAS, AÑO DE LLAMADO, Nº DE LLAMADO, TIPO DEL LLAMADO, Nº RESOLUCIÓN DE SELECCIÓN, FECHA RESOLUCIÓN DE SELECCIÓN, FECHA INICIO VIGENCIA CERTIFICADO DE SUBSIDIO EMISIÓN, FECHA TÉRMINO DE VIGENCIA DEL SUBSIDIO, ESTADO ACTUAL DEL BENEFICIO, NRO CERTIFICADO. Variables sobre las familias asociadas a los proyectos, y sobre la tipología de viviendas de cada proyecto.
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Existen variables que alimentan al Sistema UMBRAL desde otras fuentes de información, como la caracterización de las familias que se pueden obtener desde RSH. A su vez existe detalle sobre las características y tipología de las viviendas para cada proyecto, indicando quienes la habitarán (características del núcleo o familia beneficiada, así como precios y subsidios asociados a las viviendas de cada proyecto). El sistema cuenta con gran cantidad de información completa para el cálculo de indicadores y otros tipos de análisis. Sin embargo, la información financiera del proyecto no es completa, dado que registra el pago de los subsidios y no necesariamente la valorización total del proyecto (por ejemplo, en el caso de terrenos donados). Este sistema constituye el Banco de Proyectos del Programa y es la herramienta matriz donde se generan y validan los proyectos para su posterior monitoreo y seguimiento en los otros sistemas. El sistema cuenta también con las postulaciones individuales (AVC), desde los dos últimos años.

Nombre	2. RUKAN
Descripción	Sistema de información que se utilizaba como banco de proyectos previo a la implementación de UMBRAL. Actualmente no es una base de datos, sino más bien un sistema de búsqueda en el cual se puede obtener por cada rut o persona la información en línea de impuestos internos, registro civil, Ministerio de Desarrollo Social, Subsidios Minvu otorgados y Minvu Conecta
Período de vigencia	2014 - 2019
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censo
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	Se definen en los otros sistemas y bases. (Estado civil, hijos, propiedades inscritas, propiedades del cónyuge, RSH, subsidios obtenidos anteriormente, descripción de la familia, etc.)
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	El Sistema Rukan, actualmente no cuenta con un ingreso de información, y más bien funciona como una fuente de datos e información relevante de los postulantes la cual se puede consultar durante el proceso de asignación de subsidios y posterior. Es una consulta y sirve para verificar la información de los beneficiarios a los proyectos.

Nombre	3. MUNIN (seguimiento obras)
Descripción	Sistema para monitoreo y avance de obras (físico, no presupuestario). El sistema lo alimenta el FTO (fiscalizador técnico de obra) tanto SERVIU como externo, se registran las ITO-FTO (inspección/fiscalización técnica de obra).
Período de vigencia	2014 - 2019
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censal
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	FECHA INICIO DE OBRA PROGRAMADA, FECHA TÉRMINO DE OBRA PROGRAMADA, FECHA INICIO DE OBRA REAL ENTREGA TERRENO, ESTADO DEL PROYECTO, TIPO ESTADO DE PROYECTO, Nº VIVIENDAS TERMINADAS/ FINALIZADAS, FECHA ESTIMADA INAUGURACIÓN, Nº TOTAL VISITAS SUPERVISOR, FECHA REGISTRO ÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, FECHA ÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, % ACUMULADO ÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, OBSERVACIONES ÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, FECHA REGISTRO PENÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, FECHA PENÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, % ACUMULADO PENÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, FECHA REGISTRO ANTEPENÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, FECHA ANTEPENÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, % ACUMULADO ANTEPENÚLTIMA VISITA SUPERVISOR, Nº TOTAL VISITAS ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA REGISTRO ÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA ÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, OBSERVACIONES ÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA REGISTRO PENÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA PENÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, % ACUMULADO PENÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA REGISTRO ANTEPENÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA ANTEPENÚLTIMA VISITA ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, % ACUMULADO ANTEPENÚLTIMA VISITA

	ITO-FTO O ITO-FTO/SUPERVISOR, FECHA RECEPCIÓN FINAL DE OBRAS POR SERVIU, EXIGENCIA RECEPCIÓN MUNICIPAL, FECHA RECEPCIÓN MUNICIPAL, FECHA TÉRMINO, COORDENADA GEOGRÁFICA LATITUD, COORDENADA GEOGRÁFICA LONGITUD, REGISTRO FOTOGRÁFICO, FECHA ÚLTIMA FOTO, % AVANCE ACUMULADO ACTUAL, % AVANCE ACUMULADO ANTERIOR
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	<p>El sistema registra detalladamente el seguimiento y avance de las obras físicas de construcción (ya sea modalidad colectiva o individual en sitio propio). Quedan excluidos del sistema el seguimiento de subsidios que corresponden a compras, dado que no corresponde que tengan seguimiento o fiscalización de la construcción. En ese sentido, existe información importante para el cálculo y generación de indicadores, sin embargo, se debe tener en cuenta que no corresponde a la totalidad de las acciones implementadas por el programa. Se pueden obtener indicadores como: cantidad de visitas de fiscalización (por tipo de obra), tiempo de ejecución de obra, atrasos en el inicio de obra, recepción municipal.</p> <p>No se tiene el dato de viviendas con gente viviendo (entrega material de la vivienda), ya que el sistema no registra la inscripción en el CBR.</p> <p>Respecto a la calidad de la información, desde 2016 en adelante la información es más robusta y completa, dado que el inicio del sistema se fue en 2014 y demoró un tiempo en su implementación, por lo que los registros entre 2014 y 2016 no son completos. Esto dificulta el uso de dicha información para el cálculo de indicadores y emitir juicios.</p>

Nombre	4. SNAT (Pagos de Asistencia Técnica)
Descripción	Sistema Nacional de Asistencia Técnica, en el que se registra el seguimiento de los servicios de asistencia técnica prestados para la generación del pago de los servicios.
Período de vigencia	2014 - 2019
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Censal
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	NOMBRE PRESTADOR ASISTENCIA TÉCNICA, RUT PRESTADOR ASISTENCIA TÉCNICA, DV RUT PRESTADOR ASISTENCIA TÉCNICA, MONTO UF TOTAL ASISTENCIA TÉCNICA, MONTO UF TOTAL ASISTENCIA TÉCNICA Y PROYECTO, NOMBRE SUPERVISOR SERVIU, NOMBRE ITO-FTO/SUPERVISOR, NOMBRE ITO-FTO/ SUPERVISOR SUBRROGANTE SERVIU, NOMBRE EMPRESA ITO-FTO, RUT EMPRESA ITO-FTO, DV RUT EMPRESA ITO-FTO, NOMBRE ITO-FTO, TIPO DE INSPECCIÓN
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	El SNAT ha tenido atrasos en su implementación y se ha visto afectado por las modificaciones en los decretos, los cuales implican cambios en el monitoreo y sistema de registro para pago de los servicios de asistencia técnica. Ante esta situación, no se ha logrado implementar en todas las regiones, por lo cual el registro es incompleto y la calidad de la información no ha sido totalmente validada. Por lo tanto, la información de este sistema no podrá ser utilizada para el cálculo de indicadores ni como fuente de información completa para la evaluación.

Nombre	5. MINVU Conecta
Descripción	Sistema de Información Territorial de la Demanda: Sistema a cargo de los SERVIU, a través del cual podrán identificar, cuantificar, caracterizar a las familias que requieran una solución habitacional, conocer su ubicación en el territorio e informarles respecto de las alternativas de solución habitacional y

	de los requisitos de postulación, con el objeto de garantizarles el acceso a una adecuada información, además de otorgar a la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo antecedentes actualizados de la demanda habitacional existente en la región, permitiendo una mejor planificación y seguimiento del programa.
Período de vigencia	2019
Universo de medición de las variables (censo/muestra)	Muestra
Frecuencia de medición	Mensual
Campos / Variables	REGIÓN, PREFERENCIA, ESTADO, TRAMO, TIPO DE INGRESO, ORGANISMO QUE REGISTRA, PLATAFORMA DE INGRESO, GÉNERO, NACIONALIDAD, ESTADO CIVIL, OCUPACIÓN VIVIENDA, DISCAPACIDAD, INTEGRANTES INDÍGENA, CAMPAMENTO, C. HIPOTECARIO, DAMNIFICADO, RURAL
Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	A la fecha de elaboración del informe no se ha tenido acceso a las bases de datos de Minvu Conecta para emitir un juicio sobre la calidad de la información. Sin embargo, este Sistema no registra información de los beneficiarios o postulantes al Programa, más bien corresponde a registros de demanda potencial los cuales pueden ser analizados para complementar ciertos análisis evaluativos, pero no el cálculo de indicadores de desempeño del DS N°49.

Nombre	6. Trazabilidad
Descripción	Corresponde a un Sistema que se nutre de bases de datos del Minvu revisadas anteriormente (RUKAN, UMBRAL, MUNIN, SNAT y SPS), y además se ingresa información adicional del seguimiento del contrato de construcción.
Período de vigencia	2014 - 2019
Universo de medición de las variables	Censo
Frecuencia de medición	Anual (el proyecto se ingresa una vez durante la vida del proyecto)
Campos / Variables	TIPO PRÓRROGA E.C. 5, RUT E.C. 5, DV RUT E.C. 5, NOMBRE E.C. 5, FECHA CONTRATO E.C. 5, FECHA INICIO DE OBRA POR CTTO E.C. 5, FECHA TÉRMINO DE OBRA POR CTTO E.C. 5, FECHA TÉRMINO DE CTTO ANTICIPADO E.C. 5, RUT E.C. 4, DV RUT E.C. 4, NOMBRE E.C. 4, FECHA CONTRATO E.C. 4, FECHA INICIO DE OBRA POR CTTO E.C. 4, FECHA TÉRMINO DE OBRA POR CTTO E.C. 4, FECHA TÉRMINO DE CTTO ANTICIPADO E.C. 4, NOMBRE E.C. 5, MONTO TOTAL CONTRATO UF E.C. 5, MONTO TOTAL INCREMENTO UF E.C. 5, MONTO FINAL CONTRATO UF E.C. 5, FINIQUITADA E.C. 5, MONTO TOTAL PROYECTO SIN TERRENO UF E.C. 5, NOMBRE E.C. 4, MONTO TOTAL CONTRATO UF E.C. 4, MONTO TOTAL INCREMENTO UF E.C. 4, MONTO FINAL CONTRATO UF E.C. 4, FINIQUITADA E.C. 4, MONTO TOTAL PROYECTO SIN TERRENO UF E.C. 4, NOMBRE E.C. 5, ORIGEN ASOCIACIÓN, TIPO DE EQUIPAMIENTO, SISTEMA CONSTRUCTIVO MIXTO MUROS, MATERIALIDAD CONSTRUCTIVA TRADICIONAL MUROS, SEGUNDA MATERIALIDAD CONSTRUCTIVA TRADICIONAL MUROS, SISTEMAS CONSTRUCTIVOS NO TRADICIONALES MUROS, MATERIALIDAD CONSTRUCTIVA TRADICIONAL TECHUMBRE, EQUIPOS TÉRMICOS E ILUMINACIÓN

Juicio del panel respecto de la calidad de la información y posibilidades de uso en la evaluación	Corresponde a un resumen completo de la mayor parte de las fuentes de información del Ministerio para el Programa. Es posible contar con información detallada y confiable de los proyectos a partir de 2017 en adelante, fecha en que entra en implementación el Sistema. Se puede obtener una base de datos completa de seguimiento de proyectos y obras, con la cual se pueden construir y alimentar indicadores desempeño. Sin embargo, el sistema se actualiza mensualmente (dado que continuamente se ingresan los avances en el estado de las obras) y puede sufrir cambio de cierre o apertura de proyectos, por lo que el cálculo de indicadores deberá actualizarse a medida que se avanza en el tiempo durante la evaluación.
---	--

ANEXO 2 (A): MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019

NOMBRE DEL PROGRAMA:	FONDO SOLIDARIO DE ELECCIÓN DE VIVIENDA			
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	2011			
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO			
SERVICIO RESPONSABLE:	DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES- SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANISMO			
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL CUAL SE VINCULA (i)	<p>(1) Planificar de forma estratégica e integral el desarrollo territorial y urbano, desde un enfoque de equidad, integración social y sustentabilidad, permitiendo el acceso a viviendas bien localizadas y a bienes públicos de calidad</p> <p>(4) Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas.</p> <p>(11) Promover y articular medidas afirmativas y acciones orientadas a reducir inequidades, brechas y barreras que limitan el acceso a la vivienda y a la ciudad a grupos de interés.</p>			
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACIÓN (Periodicidad de medición)	SUPUESTOS
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control)	Fórmula de Cálculo		
FIN: Contribuir a la reducción del déficit habitacional en la población más vulnerable, promoviendo una mayor integración social.				
PROPOSITO: Proveer una vivienda adecuada (1) a familias vulnerables, bajo un régimen de tenencia segura (2) y permanente (3), sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios (4).	P.1 Efectividad/Resultado intermedio Porcentaje de familias que obtienen su vivienda dentro un plazo de 21 meses contados desde la fecha de obtención de subsidio respecto del total de familias con viviendas entregadas anualmente	(Nº de familias que en año t toman posesión de una vivienda dentro un plazo de 21 meses contados desde la fecha de obtención de subsidio en año t-x / las familias con viviendas entregadas en año t)*100	Planilla Maestra administrada por FSEV	El mercado crediticio mantiene su tendencia de no incorporar a población vulnerable En el mercado inmobiliario de zonas urbanas participan solamente privados en condiciones de valor de suelo muy elevados
Nota 1: Según definiciones El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nota 2: Garantía de protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Incluye	P.2 Calidad/Resultado intermedio Tiempo promedio (en meses) de obtención de la vivienda (entre el otorgamiento del subsidio y la ocupación de la vivienda) para el conjunto de viviendas entregadas en cada año	\sum de meses de espera por parte de las familias en año t / Nº de viviendas entregadas año t	Sistema MUNIN	

<p>regímenes desde la propiedad, copropiedad y arriendo fiscal o municipal.</p> <p>Nota 3: Por el periodo que satisface las necesidades de las familias</p> <p>Nota 4: Las familias aportan un ahorro base, participan del proceso de elección en modalidad adquisición y del proceso de formulación y seguimiento del proyecto en la modalidad de construcción; así como de la mantención y organización vecinal</p>	<p>P.3 Calidad/Resultado</p> <p>Tasa de variación de porcentaje de familias en condición de hacinamiento entre su condición en la vivienda de origen y de destino respecto de cada cohorte de año de postulación.</p>	<p>(Porcentaje de familias de la cohorte de postulación año t que se encuentran en condición de hacinamiento al obtener su vivienda /Porcentaje de familias de la cohorte de postulación año t que se encontraban en condición de hacinamiento al postular al subsidio)-1 * 100</p>	<p>Sistema UMBRAL y Reporte Caracterización Beneficiados DS 49</p>	
	<p>P.4 Eficiencia/Producto</p> <p>Costo unitario (en UF) por solución habitacional totalmente pagadas considerando todos los subsidios y otros aportes concurrentes (complemento, ahorro, incremento, aporte de terceros)</p>	<p>Montos total de subsidios pagados y aportes de terceros en las soluciones habitacionales totalmente pagados en el año t/ soluciones habitacionales totalmente pagadas en el año t</p>	<p>SPS, RPM y Trazabilidad</p>	
	<p>P.5 Economía</p> <p>Porcentaje de ejecución presupuestaria anual</p>	<p>(Total gasto del Programa año t/ Monto total del presupuesto aprobado en Ley de presupuesto año t)*100</p>	<p>Ley de presupuesto/Informes de Ejecución Presupuestaria al 4to trimestre</p>	
	<p>P.6 Eficacia resultado intermedio</p> <p>Porcentaje de familias con soluciones habitacionales del FSEV en relación a la población potencial medido vía encuesta CASEN 2017</p>	<p>(Total de familias beneficiadas con viviendas terminadas del FSEV en el año t/ Total familias de la población potencial)*100</p>	<p>Planilla Maestra administrada por FSEV Encuesta CASEN</p>	
<p>COMPONENTE 1: Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social a familias beneficiarias, por parte de entidades privadas o SERVIU</p>	<p>1.1 Eficacia /Proceso</p> <p>Tiempo promedio de prestación de servicios de asistencia técnica jurídica y social en la etapa de preparación de proyectos de construcción hasta la obtención del subsidio (NUEVA)</p>	<p>Σ total de viviendas en proyectos CNT con subsidio otorgado año t (Fecha de obtención del subsidio a proyecto de construcción - Fecha de creación del proyecto)/total de viviendas en proyectos CNT con subsidio otorgado año t</p>	<p>Bases DITEC con fecha de creación de proyecto y fecha de asignación de subsidios</p>	<p>Existe disponibilidad de terreno a precios que el subsidio pueda costear en los territorios demandados.</p>
	<p>1.2 Calidad/Proceso</p> <p>Porcentaje de EP que prestaron asistencia técnica en el año anterior, obtienen una calificación calificada como BUENO</p>	<p>(Total EP que prestaron asistencia técnica en el año anterior obtienen calificación global calificada como 'BUENO' / Total EP que en el año curso prestan asistencia técnica y fueron evaluadas) *100</p>	<p>Bases DITEC con calificación de EP</p>	<p>Existe oferta de empresas constructoras para atender la demanda y modalidades de construcción</p>
				<p>Existe oferta de EP en cantidad y calidad para organizar la demanda</p>

COMPONENTE 2: Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas de acuerdo con estándar técnico del Programa	2.1 Eficacia/Producto Tasa anual de variación de soluciones habitacionales con subsidios otorgados	$((\text{Total de soluciones habitacionales con subsidios asignados en año } t / \text{Total de soluciones habitacionales con subsidios asignados en año } t-1) - 1) * 100$	Base Maestra	social Existe oferta viviendas nuevas o usadas en calidad y cantidad para su adquisición a precios del subsidio
	2.2 Eficiencia/Producto Porcentaje de participación de complementos del monto del subsidio base con relación al subsidio base anual	$(\sum (\text{Monto total de recursos asignados a subsidios complementarios en el año } t) / \sum (\text{Monto total de recursos asignados a subsidios base en el año } t)) * 100$	Base Maestra	Existe oferta de Asistencia jurídica y social en cantidad y calidad para atender la demanda para adquirir unidades de vivienda en las regiones donde opera la modalidad
	2.3 Calidad /Producto Tiempo promedio de espera de las familias entre que inician proceso de postulación y obtención del subsidio	$\sum \text{para el total de familias con subsidios otorgados en año } t [fecha de inicio proceso (*) - Fecha asignación subsidio] / \sum \text{Familias con subsidios otorgados año } t$ (*) Fecha inicio del proceso AVC: primera postulación / CNT, Fecha de obtención de la personería jurídica del Comité de Vivienda	Registro de repostulaciones individuales según modalidad Registro de fecha de conformación de comités de vivienda Registro de fecha de asignación de subsidios.	
	2.4 Eficacia/Producto Porcentaje de subsidios AVC otorgados respecto del total de postulantes en llamados de cada año	$(\text{Total de soluciones habitacionales con subsidios asignados en modalidad AVC en año } t / \text{Total de familias postulantes en modalidad AVC en año } t) * 100$	Reportes internos DAGV	
COMPONENTE 3: Fiscalización técnica de la ejecución de proyectos de construcción de vivienda por parte de	3.2 Calidad/Producto Porcentaje de proyectos de construcción que requirieron ampliación de plazo en el año de término de obras programado respecto del total de obras con término programado en el año corriente	$(\text{Total contratos de obras con ampliación de plazos que se registran en el año de término programado (año } t) / \text{Total de obras con término de obras programado en el año } t) * 100$	MUNIN y Trazabilidad	

SERVIU (solo proyectos de construcción de vivienda)	3.1 Eficacia/Proceso Promedio acumulado unitario de fiscalizaciones/inspecciones técnicas de obras realizadas por unidad habitacional en proyectos de construcción entregados cada año, respecto del total de unidades habitacionales de construcción entregadas cada año	Total de fiscalizaciones inspecciones por unidad habitacional contadas desde el inicio de obras que registran las soluciones entregadas año t / Total de soluciones entregadas año t	MUNIN	
---	---	--	-------	--

<p>ACTIVIDADES:</p> <p>(a) Actividades transversales</p> <p>a.1 Asignación presupuestaria por regiones, de acuerdo a distribución del DH, banco de proyectos regional y desempeño regional previo.</p> <p>a.2 Seguimiento y Monitoreo</p> <p>(b) Componente 1</p> <p>b.1 Individual</p> <ul style="list-style-type: none"> · Resolución de llamado en cada modalidad para postulación individual · Postulación de familias a través de portal en línea · Revisión de antecedentes, habilidad de familias · Cálculo de puntaje a familias admitidas y selección de acuerdo a prelación · Publicación resolución de adjudicados · Emisión de certificados de subsidio <p>b.1 Colectiva</p> <ul style="list-style-type: none"> · Revisión de antecedentes y habilidad de familias · Calificación de proyectos 			<p>Ley de presupuestos y recursos consignados al FSEV es consistente con los precios de mercado en las regiones.</p> <p>La demanda social utiliza los canales establecidos para su identificación, estando consciente de los plazos y no es afectada por otros intereses o conflictos.</p>
---	--	--	--

<ul style="list-style-type: none"> · Cálculo de puntaje a familias admitidas y selección de acuerdo a prelación · Publicación resolución de adjudicados · Emisión de certificados de subsidio <p>(c) Componente 2 (i)</p> <p>c.1 Modalidad Construcción</p> <ul style="list-style-type: none"> · TODAS: Información y Gestión Territorial de la Demanda (ii) · TODAS: Plan de Acompañamiento Social en la Etapa de Organización de la Demanda, Diseño y Ejecución del Proyecto (iii) · TODAS: Elaboración, Tramitación y Aprobación de Proyectos Técnicos y Contratación de Obras (iv) · TODAS: Gestión Legal (v) · TODAS: Gestión Técnica y Social de Proyectos (vi) · CNT/PC: Plan de Acompañamiento Social Etapa Apoyo a la Conformación del Nuevo Barrio (vii) <p>c.2 Modalidad Adquisición</p>				
--	--	--	--	--

- Búsqueda, identificación y selección de la vivienda a adquirir
- Realización de Informe técnico de la vivienda usada que se pretende adquirir (viii)
- Estudio de títulos de la propiedad, verificando que la vivienda se encuentre legalmente apta para su adquisición
- Preparación del contrato de compraventa de la vivienda
- Trámites notariales y en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, para la inscripción de dominio y de las prohibiciones y gravámenes que correspondan
- Verificar que la vivienda que se pretende adquirir, mantiene al día y sin deudas pendientes el pago de sus servicios básicos y contribuciones al momento de la entrega de la vivienda y que mantiene su calidad al momento de la inscripción.

(d) Componente 3

d.1 Modalidad Construcción

- Fiscalización Técnica de Obras de acuerdo a

régimen de fiscalización
(ix)

· TODAS: Fiscalización
de la Ocupación de
Viviendas

ANEXO 2 (B): MEDICIÓN MATRIZ DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019

NOMBRE DEL PROGRAMA:	FONDO SOLIDARIO DE ELECCIÓN DE VIVIENDA					
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA:	2011					
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO					
SERVICIO RESPONSABLE:	DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES- SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANISMO					
OBJETIVO ESTRATÉGICO AL CUAL SE VINCULA (i)	<p>(1) Planificar de forma estratégica e integral el desarrollo territorial y urbano, desde un enfoque de equidad, integración social y sustentabilidad, permitiendo el acceso a viviendas bien localizadas y a bienes públicos de calidad</p> <p>(4) Contribuir a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas.</p> <p>(11) Promover y articular medidas afirmativas y acciones orientadas a reducir inequidades, brechas y barreras que limitan el acceso a la vivienda y a la ciudad a grupos de interés.</p>					
Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) [1]	Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
FIN: Contribuir a la reducción del déficit habitacional en la población más vulnerables, promoviendo una mayor integración social.						
PROPOSITO: Proveer una vivienda adecuada (1) a familias vulnerables, bajo un régimen de tenencia segura (2) y permanente (3), sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios (4).	P.1 Efectividad/Resultado intermedio Porcentaje de familias que obtienen su vivienda dentro un plazo de 21 meses contados desde la fecha de obtención de subsidio respecto del total de familias con viviendas entregadas anualmente	(Nº de familias que en año t toman posesión de una vivienda dentro un plazo de 21 meses contados desde la fecha de obtención de subsidio en año t-x / las familias con viviendas entregadas en año t)*100	98,3% (3.649/3.718)	48,7% (6.171/12.682)	42,5% (7.411/17.449)	20,3% (2.680/13.197)
Nota 1: Según definiciones El Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nota 2: Garantía de	P.2 Calidad/Resultado intermedio Tiempo promedio (en meses) de obtención de la vivienda (entre el otorgamiento del subsidio y la ocupación de la vivienda) para el conjunto de viviendas entregadas en cada año	Σ de meses de espera por parte de las familias en año t / Nº de viviendas entregadas año t	13,1 (48.735/3.711)	21,1 (267.560/12.675)	23,4 (407.684/17.440)	27,5 (362.425/13.197)

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) [1]	Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
<p>protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Incluye regímenes desde la propiedad, copropiedad y arriendo fiscal o municipal.</p> <p>Nota 3: por el periodo que satisfaga las necesidades de las familias</p> <p>Nota 4: las familias aportan un ahorro base, participan del proceso de elección en modalidad adquisición y del proceso de formulación y seguimiento del proyecto en la modalidad de construcción; así como de la mantención y organización vecinal</p>	P.3 Calidad/Resultado Tasa de variación de porcentaje de familias en condición de hacinamiento entre su condición en la vivienda de origen y de destino respecto de cada cohorte de año de postulación.	(Porcentaje de familias de la cohorte de postulación año t que se encuentran en condición de hacinamiento al obtener su vivienda /Porcentaje de familias de la cohorte de postulación año t que se encontraban en condición de hacinamiento al postular al subsidio)-1 * 100	-94.1% [(32,3% / 1,9%) - 1]	-96.2% [(32,4% / 1,2%) - 1]	-96.9% [(30,8% / 1,0%) - 1]	-96.8% [(27,5% / 10,9%) - 1]
	P.4 Eficiencia/Producto Costo unitario (en UF) por solución habitacional totalmente pagadas considerando todos los subsidios y otros aportes concurrentes (complemento, ahorro, incremento, aporte de terceros)	Monto total de subsidios pagados y aportes de terceros en las soluciones habitacionales totalmente pagados en el año t/ soluciones habitacionales totalmente pagadas en el año t	948,4 (3.519.355/ 3.711)	893,7 (11.328.134/ 12.675)	921,4 (16.069.624/ 17.440)	1.000,4 (13.202.689/ 13.197)
	P.5 Economía Porcentaje de ejecución presupuestaria anual	(Total gasto del Programa año t/ Monto total del presupuesto aprobado en Ley de presupuesto año t)*100)	123,1 (587.818.690/ 477.603.331)	165,1 (490.253.642/ 297.024.293)	127,4 (381.527.938/ 299.473.469)	110,2 (666.251.843/ 604.410.155)
	P.6 Eficacia resultado intermedio Porcentaje de familias con soluciones habitacionales del FSEV en relación a la población potencial medido vía encuesta CASEN 2017	(Total de familias beneficiadas con viviendas terminadas del FSEV en el año t/ Total familias de la población potencial)*100	0.5% (3.718/ 805.939)	1.3% (12.682 /948.059)	1.8% (17.449/ 948.059)	1.4% (13.197/ 948.059)
COMPONENTE 1: Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social a familias beneficiarias, por parte de entidades privadas o SERVIU	1.1 Eficacia /Proceso Tiempo promedio de prestación de servicios de asistencia técnica jurídica y social en la etapa de preparación de proyectos de construcción hasta la obtención del subsidio	Σ total de viviendas en proyectos CNT con subsidio otorgado año t (Fecha de obtención del subsidio a proyecto de construcción - Fecha de creación del proyecto)/total de viviendas en proyectos CNT con subsidio otorgado año t	No se pudo estimar			

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) [1]	Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
COMPONENTE 2: Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas de acuerdo con estándar técnico del Programa	1.2 Calidad/Proceso Porcentaje de EP que prestaron asistencia técnica en el año anterior, obtienen una calificación calificada como BUENO	(Total EP que prestaron asistencia técnica en el año anterior obtienen calificación global calificada como 'BUENO' / Total EP que en el año curso prestan asistencia técnica y fueron evaluadas) *100	Sin dato	Sin dato	51.9% (82/158)	32,3% (41 /127)
	2.1 Eficacia/Producto Tasa anual de variación de soluciones habitacionales con subsidios otorgados	((Total de soluciones habitacionales con subsidios asignados en año t/ Total de soluciones habitacionales con subsidios asignados en año t-1)- 1) *100	-23,5% (20.976/ 27.403) -1	43,0% (30.000/20.976)-1	-31,0% (20.701/30.000)-1	-11,4% (18.337/20.701)-1
	2.2 Eficiencia/Producto Porcentaje de participación de complementos del monto del subsidio base con relación al subsidio base anual	(\sum (Monto total de recursos (UF) asignados a subsidios complementarios en el año t) / \sum (Monto total de recursos (UF) asignados a subsidios base en el año t))*100	17,2% (499.477/ 2.900.875)	33,9% (2.751.342/ 8.109.635)	49,6% (5.111.316/ 10.307.347)	61,9% (4.848.344/ 7.828.503)
	2.3 Calidad /Producto Tiempo promedio de espera de las familias entre que inician proceso de postulación y obtención del subsidio	\sum para el total de familias con subsidios otorgados en año t [fecha de inicio proceso (*) - Fecha asignación subsidio] / Familias con subsidios otorgados año t (*) Fecha inicio del proceso AVC: primera postulación / CNT, Fecha de obtención de la personería jurídica del Comité de Vivienda	No se pudo estimar	No se pudo estimar	No se pudo estimar	No se pudo estimar
	2.4 Eficacia/Producto Porcentaje de subsidios AVC otorgados respecto del total de postulantes en llamados de cada año	(Total de soluciones habitacionales con subsidios asignados en modalidad AVC en año t/ Total de familias postulantes en modalidad AVC en año t)*100	15.8% (2555/ 16204)	8.1% (5.327/ 60.823)	5.1% (3030/ 59.900)	6.7% (3.392/ 50.421)

Enunciado del objetivo	Indicadores		Cuantificación			
	Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) [1]	Fórmula de cálculo	2016	2017	2018	2019
COMPONENTE 3: Fiscalización técnica de proyectos de construcción de vivienda individual y colectiva	3.2 Calidad/Producto Porcentaje de proyectos de construcción que requirieron ampliación de plazo en el año de término de obras programado respecto del total de obras con término programado en el año corriente	(Total contratos de obras con ampliación de plazos que se registran en el año de término programado (año t) / Total de obras con término de obras programado en el año t) *100	No se pudo estimar	No se pudo estimar	No se pudo estimar	No se pudo estimar
	3.1 Eficacia/Proceso Promedio acumulado unitario de fiscalizaciones/inspecciones técnicas de obras realizadas por unidad habitacional en proyectos de construcción entregados cada año, respecto del total de unidades habitacionales de construcción entregadas cada año	Total de fiscalizaciones inspecciones por unidad habitacional contadas desde el inicio de obras que registran las soluciones entregadas año t / Total de soluciones entregadas año t	1.73 (14.692/8.498)	2.04 (28.117/ 13.813)	3.96 (32.106/8.110)	5.39 (49.464/ 9184)

ANEXO 2(C): ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

En este análisis se debe tener en cuenta que el FSEV carecía de una matriz de marco lógico hasta esta evaluación. Este panel propuso una matriz, considerando la aplicación práctica del programa y la posibilidad de medición cierta de los indicadores más pertinentes a esas definiciones operativas. Una segunda consideración, es que la metodología de marco lógico resulta algo forzada para analizar y evaluar el diseño de un subsidio o conjunto de subsidios, que son el centro de la política habitacional, en este caso el FSEV, tal como podrá apreciar en el desarrollo de esta sección al aplicar las orientaciones metodológicas de la DIPRES.

A. Relaciones de causalidad de los objetivos del programa (Lógica Vertical)

El propósito del FSEV se centra en proporcionar una vivienda adecuada a población vulnerable, bajo un régimen de tenencia segura y permanente, sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios. Esta formulación en esencia atiende al problema de la falta⁸¹ vivienda, lo que en términos técnicos no es correcto, pues de ese modo la única solución a ese problema es la provisión del bien inmueble y la construcción de viviendas⁸², por lo que el propósito solo puede dar cuenta de un resultado intermedio, es decir, la producción o asignación de una vivienda.

Este énfasis en la unidad vivienda, deja en segundo plano, la necesidad de las familias superar sus carencias y vulnerabilidades habitacionales, que son a la base el problema público a superar. En otras palabras, el propósito expresa que las familias más vulnerables obtienen una vivienda adecuada (énfasis en el producto), mientras que debiera expresarse como el resultado esperado que intenta lograr el programa para resolver problema público del inequívoco acceso a la vivienda adecuada por parte de las familias con mayor vulnerabilidad habitacional, y cuya vulnerabilidad social y económica no le permite acceder a créditos hipotecarios.

Esta misma concepción se reproduce a nivel del Fin, donde el concepto del déficit habitacional se relaciona con un número de unidades de vivienda que se requerirían. Su estimación y proyección, mediante metodologías de cálculo y datos de fuentes diferentes, arroja resultados disímiles (497.615 usando datos CASEN 2017 y 393.613 usando datos CENSO), corroborando la necesidad de identificar qué familias vulnerables están dispuestas a convertirse en núcleos que desean la autonomía residencial con el correspondiente impacto en sus presupuestos familiares, a dejar sus redes sociales y familiares al mudarse, pero también en qué medida el interés en el patrimonio por parte las familias se asocia a la posibilidad de tener un crédito de consumo a posteriori⁸³. No hay datos al respecto, no hay preguntas en los instrumentos de caracterización social, ni en el CENSO de población y vivienda, que pueda dar cuenta de estos aspectos.

En efecto, el FSEV no cuenta con diagnósticos que dimensionen la necesidad pública, solo se basa en información proxy para estimarla, usando los datos disponibles en las estadísticas oficiales y que a la vez son los criterios para el otorgamiento del subsidio principal. Bajo esta lógica, donde lo que se requiere son unidades de viviendas, el FSEV estaría aportando a reducir el déficit habitacional, y por tanto lo que estaría en discusión es la porción que aporta⁸⁴ y velocidad con que lo hace.

Esta argumentación resulta contradictoria con la inclusión del AVC, pues esta modalidad supone que hay disponibilidad de viviendas a precios del subsidio. Ergo: habría que descontarlas del déficit

⁸¹ La metodología árbol de problema no admite como enunciado “la falta”, pues automáticamente ello deriva que la solución es la provisión de aquello que falta.

⁸² Alternativa de solución cuestionada por el reciente estudio del sociólogo y magíster en urbanismo Salvador Ferrer, en su columna de agosto 2018, denominada Déficit habitacional en Chile ¿La necesidad de construir viviendas?.

⁸³ En la medida que al presupuesto familiar no se le ha imputar un gasto por dividendo o arriendo, el ingreso disponible para endeudamiento aumenta. La Evaluación del FSV en el año 2011, demostró que un efecto positivo del programa fue convertir a estas familias en sujetos de crédito.

⁸⁴ De acuerdo a las estimaciones 2018 de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos, un 45,2% de la población que ha atendido el DS49 entre el 2011 y 2018 era parte del déficit habitacional, el resto son nuevos hogares que sin el apoyo estatal serían parte de éste y los arrendatarios que son futuros compradores y aquellos que viven en viviendas cedidas.

habitacional (como unidades de viviendas usadas del parque habitacional) que experimenta la población vulnerable y por tanto el Ministerio debería tener claridad de cuántas están disponibles.

Adicionalmente, otro aspecto en cuestionamiento, es la posibilidad que el FSEV contribuya de manera efectiva a la integración social como se plantea en el Fin. En cuanto a producir mezcla social, se observa que en el total de conjuntos habitacionales, terminados solo un 7% de las familias beneficiarias son de los tramos de menor vulnerabilidad (entre el 70% y 90% de la clasificación socioeconómica), lo que resulta insuficiente para producir el efecto de mezcla social. Asimismo, de acuerdo a las cifras aportadas por el estudio complementario, los conjuntos tampoco presentan heterogeneidad en relación con ingresos, ni de acuerdo a ciclos vitales. A su vez, vista la integración social desde la perspectiva de acceso a los beneficios de la ciudad y el urbanismo no solo debe ser medido como disponibilidad y distancia a servicios sociales (públicos), pues actualmente todas ciudades cuentan con éstos, el tema es la calidad y la posibilidad encontrarse con otros grupos menos vulnerables que pujan por esa calidad. Esto pone la alerta sobre cómo evitar el fenómeno de “ghettos dotados de servicios⁸⁵”.

En síntesis, tanto el propósito como el fin del marco lógico del FSEV ponen el acento en el producto vivienda y no en los resultados que han de traducir la solución total o parcial del problema. Proveer una vivienda adecuada y disminuir el déficit habitacional, no constituyen resultados, solo se relacionan con indicadores de producción. Luego, la intención de promover la integración social no es factible de mensurar si no existen los registros necesarios que deberían haber sido previstos para tales fines.

Al análisis de la suficiencia de los componentes para aportar al propósito se debe agregar el de la pertinencia. En este caso, tanto los principios de la política habitacional, así como las definiciones operativas están establecidas en la normativa ministerial (potestad reglamentaria del MINVU) que rige al FSEV y, por tanto, la gestión de éste se orienta a que las familias vulnerables obtengan sus viviendas a través de un subsidio a la oferta para la construcción de nuevas viviendas sociales o al mercado secundario de la vivienda social usada. Desde esa óptica resultan suficientes los componentes definidos en la MML propuesta por el panel para realizar esta evaluación. No obstante, en estricto rigor un programa público que se orienta a resolver el habitar y la habitabilidad de las familias sin acceso a crédito hipotecario y en un contexto del alza permanente de los precios de las viviendas y los arriendos a nivel país, junto con los valores cada vez más altos de los paños de terrenos bien localizados en las ciudades intermedias y grandes, requeriría de otros componentes para abordar un propósito similar al planteado en la MML.

A continuación, se listan dos posibles componentes que sería conveniente incorporar, lo cual se propone recogiendo la experiencia de más de 18 años de aplicación del Fondo y los incentivos de los actores privados en quienes externaliza la ejecución:

a) Detección y agregación de la demanda por territorios.

Esto es distinto a lo que en el lenguaje de la norma y procedimientos que rigen al FSEV se denomina organización de la demanda (instrumental al modo de gestión externalizada), y distinto también a la gestión de la demanda (funcional a la labor de los SERVIU). En efecto, el objetivo de este componente apunta a identificar qué familias en condición de vulnerabilidad social y habitacional podrían modificar esa condición de carestía mediante alguna de las modalidades en que se aplican los subsidios, idealmente por comunas o áreas que concentren población con estas necesidades, aun cuando pertenezcan a diferentes comunas. Ejercicio diagnóstico que debería ser periódico e involucrar a los municipios para el levantamiento de la información (georeferenciada) con aplicación de encuestas más focalizadas o con los registros levantados localmente. Estos instrumentos deberían responder a: Cuántos y cómo son (extensión de los miembros, discapacidad, adultos mayores, jefaturas de hogar femeninas, etc), qué debilidades y fortalezas presentan (capacidades de ahorro, capital social y humano), cuáles son sus preferencias de cómo desean vivir y el rango de movilidad en relación a sus actuales puntos de residencias.

⁸⁵ Denominación que ha encontrado el panel, derivado de los términos que han acuñado urbanistas chilenos sobre los Ghettos Verticales en el año 2017, los que a su vez encuentran su origen en los estudios del sociólogo estadounidense Loïc Wacquant.

Este componente es complementario y puede constituir un antecedente muy significativo para la planificación de la trama urbana y el ordenamiento territorial, como tareas intrínsecas del Estado y que se tornan en beneficios futuros para la ciudadanía residente o adyacente, y en especial a los beneficiarios de este instrumento.

Asimismo, contribuiría a determinar la población potencial y definir la población objetivo, así como las coberturas que permite la recta presupuestaria, y al mismo tiempo obtener argumentos técnicos para las asignaciones entre territorios y los incrementos presupuestarios para acelerar el ritmo. En la actualidad, se planifica en función de los grupos que han sido asesorados por los SERVIU y la ejecución histórica.

El intento del MINVU Conecta, ha sido la primera aproximación.

b) Examen de la disponibilidad de suelos y la adquisición anticipada

Como es de público conocimiento, el suelo tiende a ser el factor que mayormente pesa en la producción de las viviendas y el valor que éstas alcanzan, por sobre lo que ocurre con los materiales de construcción, la mano de obra y la tecnología empleada que son factores productivos bastante estables en su precio de mercado. En el estudio de Pablo Trivelli de 2017 “Caracterización de zonas con potencial para densificación en comunas pericentrales de Santiago”, demuestra que existen más de 500 hectáreas para construcción, suficientes para levantar cerca de 500 mil unidades de vivienda, si ese suelo disponible se utilizara para construir edificios de 8 pisos. Asimismo, en la municipalidad de Santiago se están levantando información de bienes inmuebles y propiedades sin uso que pudiesen adecuarse para un uso de vivienda.

En marco de la política sectorial y del cumplimiento de la promesa pública para las futuras generaciones, tal como lo ha demostrado la experiencia previa la compra o transferencia de terrenos fiscales para fines de construcción de vivienda social, ha favorecido a futuro eliminar el sobreprecio que se debe a la especulación practicada⁸⁶ desde hace varias décadas y obtener un ahorro significativo en las finanzas públicas (menos subsidios de localización y más unidades producto de ese ahorro).

En el examen de la disponibilidad de suelos para estos fines, por parte del Ministerio y en particular sus niveles descentralizados y desconcentrados, también resulta clave la participación de los municipios para su identificación en apoyo a su demanda social que les corresponde enfrentar. Esto también admite la acción de identificar a las familias que individual o colectivamente cuentan con terrenos propios para su edificación.

A estos efectos, cabe desatacar que el Ministerio tras diversos estudios ha emprendido acciones para la compra y gestión de suelos, aún no ha sido considerado como un componente programático para el FSEV. Vale decir, no puede ser vista como una acción puntual o presupuestaria, pues de ello depende la producción futura.

De igual forma, el Ministerio y sus organismos relacionados con la política social de vivienda deberían realizar estudios territoriales de seguimiento a la oferta de las viviendas usadas posibles, de los precios transados y eventualmente el número promedio de transacciones de compra-venta por unidad. Esta acción contribuiría a regular expectativas y evitar varios trámites innecesarios (por ejemplo, postergaciones, postulaciones sin posibilidad de éxito, 5 hitos de evaluaciones de los proyectos habitacionales) en reemplazo de actividades más sustantivas para cumplir la función pública; planificación, agregación y gestión de la demanda, gestión de la oferta y más de control en terreno y fiscalizaciones de la calidad de los inmuebles en la modalidad de adquisición. Hoy esto último queda supeditado a la moral de un privado, cuyo incentivo es disminuir el tiempo para así obtener el retorno por sus servicios más rápidamente.

⁸⁶ Ampliamente documentada en diversos estudios, incluidos el reciente estudio de Ivo Gasic, en el año 2018. “Inversiones e intermediaciones financieras en el mercado del suelo urbano. Principales hallazgos a partir del estudio de transacciones de terrenos en Santiago de Chile, 2010-2015. EURE (Santiago), 44(133), 29-50.

El mismo razonamiento anterior, empleado en el análisis de los componentes, es aplicable a las actividades, especialmente considerando los nuevos componentes propuestos, tal como fuera expresado en párrafos anteriores y que sintéticamente pueden resumir en:

Estudios de evolución de la demanda social cuantitativa y cualitativa, acciones para agregar demanda según los usos del suelo y ordenamiento territorial, y georreferenciación de la información socioespacial. Sería recomendable analizar cuánta de esta demanda potencial se hace efectiva, es decir, postula al FSEV y en cuánto tiempo demora. Similarmente, en el segundo componente adicional, implica la realización de investigaciones mediante información confiable, aportada por páginas comerciales, portales de transacciones, conservador de bienes raíces, servicio de impuestos internos, Ministerio de Bienes Nacionales entre otros, y también gestión e investigación de campo para identificar terrenos expropiables o de transferencia frente a un bajo uso, revisiones legales y gestión presupuestaria para lograr y movilizar los recursos.

Respecto al análisis de las actividades de los componentes consignados en la MML elaborada, se anotan las siguientes:

- **Componente 1:Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social a familias beneficiarias, por parte de entidades privadas o SERVIU**

Si bien este servicio es realizado externamente de acuerdo al modelo de producción que rige al FSEV, sería recomendable que los SERVIU y SEREMI revisaran si están siendo cubiertas por las EP, aquellas familias más vulnerables dentro de los grupos vulnerables detectados en los estudios territoriales de demanda, ello con la finalidad de controlar que en ejercicios posteriores sean incluidas.

Asimismo, además de visibilizar la asistencia técnica que los equipos técnicos SERVIU al plan de acompañamiento social de cargo del subsidio de asistencia técnica de las EP, sería importante dedicar un mayor apoyo a las EP y familias que optan por cualquiera de las tipologías de construcción y que presentan menores capacidades, en particular aquellos proyectos individuales y de menor escala (DP, CPC, CSP).

Es conveniente explicitar qué participación le corresponde al SERVIU en el proceso de la selección de las empresas constructoras que desarrollarán las obras, para hacer efectiva la protección de los derechos de la población que recibe el subsidio, especialmente cuando la EP es parte de la constructora.

A su vez, se estima necesario que el FSEV proponga a la asistencia técnica una metodología para distribuir las viviendas, sea entre aquellas destinadas para población con necesidades especiales o sea entre familias sin esas características. Esto operaría como reglas del juego para todas las familias miembros del comité y evitaría los conflictos que se han suscitado cuando EP con métodos propios realiza este proceso antes de la ocupación de los proyectos CNT y MP e inscripción en el CBR, cuya consecuencia ha sido el reemplazo de la EP en la fase de construcción del barrio. Una posibilidad a explorar pudiera ser la tómbola.

También se sugiere incluir una comprobación que se mantienen las mismas condiciones que permitieron el otorgamiento del subsidio a cada familia, en forma previa a la entrega del bien, puesto que esa comprobación data desde su selección y es presumible que mientras mayor sea el tiempo transcurrido entre la asignación del subsidio y la entrega de la vivienda, algunas familias no las conserven. La medida corrige el riesgo moral de las personas; por ejemplo, recibieron una propiedad en herencia.

- **Componente 2: Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas de acuerdo con estándar técnico del Programa**

Se detecta un problema de diseño en cuanto a los criterios de selección. Existe una brecha entre la definición de las condiciones habitacionales como factor de elegibilidad y la definición de población potencial. Como se observa en el cuadro siguiente, la vulnerabilidad habitacional es considerada en el DS N°49 como factor que determina la prelación entre las familias postulantes, ponderando un 19,2% del puntaje máximo teóricamente obtenible por una familia que cumple todos los criterios de prelación. Comparativamente, las condiciones especiales de vulnerabilidad (contar con miembro con discapacidad, que algún miembro sea declarado víctima de la Comisión sobre Prisión Política y Tortura, o por la condición de hogar uniparental con hijos de hasta 24 años) son claramente, los factores más determinantes. En particular, los factores asignados a hogar unipersonal y presencia de personas con discapacidad, son mayores que el asignado por hacinamiento medio, o por vivir en una vivienda de materialidad muy deficiente o tener problemas de distribución de agua o no contar con alcantarillado. Dicho, esto, la determinación de la población potencial atendiendo a atributos del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, queda bastante en entredicho.

CUADRO 43: FACTORES DE PUNTAJE PARA PRELACIÓN DE FAMILIAS EN LA SELECCIÓN Y PORCENTAJE RELATIVO DEL MÁXIMO TEÓRICO POSIBLE.

	Antigüedad ahorro	Antigüedad postulación	Núcleo Familiar	Vulnerabilidad habitacional	Condiciones especiales de vulnerabilidad	Máximo posible
Puntaje máximo	50	320	600	480	1050	2500
Ponderación	2%	12,8%	24%	19,2%	42%	100%

Fuente: Art. 24 del DS 49 (V y U), modificado DS 22 (V y U) de 2016

Por último, las actividades son consistentes y suficientes con el modelo definido en la normativa. Solo que en la modalidad AVC, sería conveniente que las asignaciones de estos subsidios sean consistentes con la disponibilidad de unidades de viviendas en las comunas y también debería incluirse una gestión con entidades que hacen corretaje o, bien con unidades municipales vinculadas a la vivienda o registros MINVU de las antiguas viviendas sociales para promover los subsidios de movilidad habitacional. La viabilidad de las alternativas sugeridas, dependerá de gestionar los sistemas de información al servicio de estos propósitos y la readecuación de funciones de los equipos SERVIU mediante simplificación de procesos (por ejemplos postulaciones de AVC) y/o reemplazo de tareas administrativas por gestión en terreno.

d) Componente 3: Fiscalización técnica de la ejecución de proyectos de construcción de vivienda por parte de SERVIU

En el caso de este componente, se estima necesario aplicar controles aleatorios *in situ* en la medida que esta tarea también está externalizada en entidades como inmobiliarias y empresas constructoras que, por su cercanía, relaciones económicas pueden ser más propensas al riesgo moral⁸⁷ (recibir pagos extra, no omitirse ante conflictos de intereses, hacer la vista gorda, entre otros. Esto, puede lograrse sea comprando servicios externalizados de otras regiones o bien con recursos humanos propios de los SERVIU. Asimismo, podría establecerse controles aleatorios en terreno para corroborar la veracidad de los informes técnicos sobre la conservación de las viviendas usadas que emiten las ATL.

El devenir de las mejoras introducidas a la política habitacional, con sus programas y subsidios, se llega a concebir al FSEV, en tanto bien meritorio que no aplica el principio de exclusión vía dividendos sino con cogestión. Su rol es compensar la inequidad del mercado para aquella población vulnerable sin acceso a préstamos hipotecarios para financiar viviendas con precios cada

⁸⁷ En el año 2017, la Fundación Defendamos la Ciudad denunció ante la Contraloría General de la República que la contratación de SERVIU de ITO externos, no se aplicaba la cláusula de la Ley General de Urbanismo y Construcción que obligaba su inscripción y calificación en el registro de proveedores en esta categoría.

vez más elevados, y que junto a lo anterior permite dinamizar la economía - al menos en lo que concierne al sector de la construcción-, y eventualmente los servicios financieros y el consumo local porque el bien raíz otorgaría la calidad de sujetos de crédito a esta población.

Sin embargo, en este campo las soluciones no son fáciles, máxime cuando los terrenos mejor localizados son captados para la oferta de viviendas a ser adquiridas por población con mayor poder adquisitivo, o bien para pequeños inversionistas que ha visto en la adquisición de varias unidades de viviendas (especialmente departamentos) una alternativa para complementar sus ingresos, vía el arriendo. Este fenómeno se relaciona con la probabilidad de ocurrencia de los supuestos de la MML a nivel del propósito:

- i. En el contexto actual de una oferta de viviendas con precios cada vez más elevados, particularmente en ciudades con zonas más consolidadas desde el punto de vista urbano, muy probablemente la banca e instituciones financieras no estarán interesadas en otorgar créditos al segmento vulnerable de la población, puesto que elevadas tasas no lograrían cubrir el riesgo financiero, ni menos el retorno más rápido de si conceden los préstamos a población no vulnerable desde el punto de los ingresos y patrimonio.
- ii. Contrariamente, la menor disponibilidad de suelos en zonas urbanas consolidadas, producto de la compra anticipada terrenos para proyectos inmobiliarios más rentables y orientada a población más rica, introduce un riesgo importante al segundo supuesto del propósito.

En este escenario, la participación del Estado para proveer estas soluciones habitacionales se ve enfrentado al alto costo del suelo, y no solo debe obtener este recurso, sino que también debe procurar que la empresa privada (inmobiliarias y constructoras) perciba los incentivos adecuados a su objetivo de maximizar utilidades con estos proyectos.

Hasta ahora, el FSEV ha funcionado debido a una conjugación de 4 factores de orden táctico:

- Año a año la recta presupuestaria ha sido la balanza para regular una importante demanda con una oferta restrictiva.
- El empleo de préstamos públicos de costo cero en sustitución de los anticipos 100%, ha garantizado la participación del sector privado, que en sus propias palabras⁸⁸ se interesan por proveer sus servicios especialmente en los intersticios temporales de períodos recesivos que afectan la construcción, junto a que prevalece en la lógica empresarial los proyectos públicos que cumplen la función de la mantención de su matriz productiva y de costos fijos (stock de materiales, personal de gerencia y administrativo, infraestructura, gastos de oficina), que si bien el margen de utilidad puede ser bajo, los contratos y los pagos con el Estado son seguros (Sur Profesionales, 2011).
- Algunas familias⁸⁹ han estado aportando terrenos propios o han adquirido los de otros a través de un importante esfuerzo económico y organizativos con una larga espera de tiempo, lo que ha sido posible gracias a la disposición de los vendedores que naturalmente son cada vez más escasos y dispuestos a venderles a esta familias o al Estado, en función del precio que pueden obtener de otro privado y de manera más rápida.
- La gestión de recuperación terrenos fiscales y compras a privados y/o expropiaciones, ha permitido la definición de proyectos de construcción y hasta donde se sabe, en la Región Metropolitana las familias participan en el diseño de las bases de licitación para expresar sus requerimientos y las empresas compiten por desarrollar esos proyectos.

Estos dos últimos factores tienden a ser minoritarios en el panorama de este modelo, cuya piedra de tope es el costo del suelo; entonces, la verdadera pregunta es hasta cuándo se puede proyectar

⁸⁸ Investigación del funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social en la Política Habitacional, año 2011, Sur profesionales.

⁸⁹ Información aportada por los equipos SERVIU entrevistados. El sistema de registro del MINVU no desagrega este aporte.

esta situación. Y por lo mismo el FSEV debería incluir estrategias que palean en parte tamaño riesgo, como es considerar el componente adicional propuesto, es decir, la compra anticipada de terrenos o recuperación de terrenos fiscales para futuros proyectos públicos de vivienda, incluyendo acciones de estudios y gestión de suelos. A su vez, no existen estimaciones del stock de vivienda usada susceptible de adquirir vía AVC y la menor tasa de colocación efectiva de éstas a través del FSEV no trasunta en una opción muy realista, a menos que plantee una estrategia de identificación.

De otra parte, el diseño operativo del FSEV agrega otras interrogantes que se relacionan con los componentes y los supuestos de ese nivel y que ameritarían investigaciones más profundas que escapan a esta evaluación y sus tiempos. Entre éstas:

Aquellas que se relacionan con la focalización en la población más deprivada, toda vez que no existe una cuantificación y caracterización actualizada de la demanda social (familias en estado de necesidad, no solo que cumplan los requisitos del FSEV) es imposible saber cuántas y en donde están las familias con mayor vulnerabilidad que no están siendo atendidas. A la fecha no existe identificación detallada de las familias que por cada comuna que necesitan una solución habitacional, que incluya su disposición a estar en un grupo o hacerlo individualmente, determinando si su preferencia responde a la urgencia o legítima opción, y sobre todo una identificación de las vulnerabilidades que les impide asistir a reuniones o realizar trámites: discapacidad, hogares monoparentales y jefatura mujer, horarios laborales, edad avanzada con dependencia y/o baja escolaridad, entre las principales. Además, los datos de focalización logrados en esta evaluación remiten a que los subsidios se asignan mayormente a familias con menor vulnerabilidad habitacional y habiendo territorios que por años no reciben estos subsidios, producto del mayor costo de los terrenos y el uso de éstos para proyectos de construcción más rentables.

Las tipologías de construcción CSP, CPC, DP, por su volumen no son del interés de las grandes constructoras, y por lo mismo se descartan las EP que han trabajado en proyectos de construcción de mayor escala, de acuerdo las cifras expresadas en la sección eficacia. Así, las familias que demandan estas construcciones son atendidas por otro tipo de EP y constructoras, generalmente de menor tamaño, capitales de trabajo restringidos y con planteles no estables o rotatorios, pero que deben cumplir en esencia casi la totalidad de requisitos técnicos y económicos que el anterior grupo. Ello, no solo puede impactar en las finanzas y sostenibilidad de estas empresas y entidades (con sin fines de lucro) al no lograr equilibrar los gastos con los ingresos de los pagos, sino también, poner en riesgo la ejecución de los subsidios, sin que ello haya sido estimado. Una opción de solución aportada por el estudio de las entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS o EP) del año 2011, consistía en la paquetización de estos proyectos por parte del MINVU para que estas EP y empresas alcanzaran economías de escala dentro de un radio razonable de distancias (zonificación) y/o con los anticipos significativos para estas tareas. Sin embargo, no se tiene certeza de las regiones que lo han intentado y aquellas en las que ha prevalecido la petición como favor a grandes constructoras para atender estos proyectos, pero sobre todo se desconoce los resultados y el examen de los motivos.

La disponibilidad de viviendas usadas y la cantidad de unidades nuevas a liberar por los proyectos es una incógnita para la determinación tanto del presupuesto a ejecutar como la señal a las familias que opten por esta modalidad. De igual forma, el mercado de ATL, tiende a ser esporádico, espontáneo y en consecuencia de calidad incierta para este segmento que opta a una solución cuyo valor de compra no va más allá de los 27 millones de pesos.

La captura de las familias por proyectos predefinidos, por parte de EP que pertenecen a las empresas que mediante agentes relacionados compraron esos terrenos en años anteriores, aumentando sus gananciales con recursos públicos en virtud de la especulación que implica un mayor valor del terreno en el presente. O, bien presentan un proyecto habitacional "tipo" para todos los comités que van otorgándole la asistencia técnica, con la finalidad de ahorrar costos y evitar el riesgo de no salir seleccionado al repetir el patrón de éxito, pero que el costo social puede ser no atender necesidades particulares de ese grupo.

Asimismo, la normativa y el diseño implícito de operar el FSEV no controla el riesgo moral de actores sociales que reportan las entrevistas a funcionarios SERVIU de la RM, académicos y parlamentarios, tales como:

- i. El surgimiento de “asesores” - en su mayoría dirigentes de antiguos comités de vivienda-, que explotan su experiencia poniéndolo al servicio de nuevos comités o de EP a cambio de un pago, pues según ellos supuestamente dominan los mecanismos para tener éxito o conseguir atajos con ciertos funcionarios para disminuir los tiempos de espera. Estas falsas asesorías afectan el prestigio del FSEV, su institucionalidad por cuanto son un fraude a las familias. Esto ocurre a instancias que las labores de terreno de parte del SERVIU no están contempladas en la normativa y por tanto no se realizan, dándose con mayor intensidad en el periodo en que la demanda no se manifiesta.
- ii. Profesionales del SERVIU RM entrevistados y otros profesionales de los SERVIU de las otras regiones que participaron en las video conferencias de marzo 2020, Senadores de la República y una dirigente entrevistada, cuyos nombres no se revelan adscribiendo al principio de protección de la identidad y lo delicado del tema, han planteado denuncias relativas a que familias han sido capturados por personas dedicadas al (micro)narcotráfico, mediante el pago de los ahorros solicitados por el FSEV, a fin de controlar la permanencia de sus negocios ilícitos al interior o en conexión con el nuevo conjunto habitacional. En este caso las familias que son víctimas de este fenómeno consideran que el Estado no las protege precisamente de lo que quieren huir, mientras que las EP tampoco pueden ni denunciar y los funcionarios de regiones y zonas metropolitanas que han tomado conocimiento de esta compleja situación, señalan no tener herramientas legales para evitarla y que ningún actor institucional preparó un diagnóstico para identificar los riesgos de atender una demanda que entre sus familias existían algunas que desarrollan actividades reñidas con la ley y la moral.
- iii. Los criterios para acceder a los subsidios bases del FSEV, suelen estar presentes en una significativa parte de la población vulnerable, la que no necesariamente presenta ni le es comprobada su vulnerabilidad habitacional. Ello sumado que la vivienda es un considerado un activo financiero o patrimonio, da pie para que ciertas familias y en ocasiones por ramas familiares completas, capten este beneficio (incluso hogares unipersonales, de edad joven y jefatura masculina) a través de un comité donde el control social no es posible o, bien porque la EP lo avala para completar los cupos y que dado el cálculo previo de puntajes que no altera su éxito. Su consecuencia la exclusión o no priorización de familias que presenta un estado de mayor o verdadera necesidad.

B. Sistema de indicadores del programa (Lógica Horizontal)

Los indicadores incluidos en la matriz lógica fueron acordados entre el panel y el equipo MINVU, tanto del DAGV y del departamento de Planificación y Control de Gestión, considerando un equilibrio entre lo que resulta lógico y deseable medir según los objetivos planteados y aquello que efectivamente se puede mensurar con información confiable que acopiada y disponible digitalmente por la institución.

A nivel de propósito, falta algún indicador que mida la eficacia respecto al porcentaje de población con vulnerabilidad habitacional atendida por el programa en relación a la población beneficiaria, a fin de verificar la focalización efectiva (resultado intermedio). Esto no es posible en forma directa y rápida debido al sistema de registro y la integración de plataformas de registro. Una aproximación a esta información ha sido obtenida por el estudio complementario encargado al Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del MINVU, en el marco de esta evaluación.

A su vez, sería deseable considerar un indicador que mida el tiempo total de espera de las familias para obtener las soluciones habitacionales, sea que las optaron por algunas de las tipologías de construcción o lo hicieron por la modalidad AVC, considerando que el programa solo registra información desde que sea el proyecto habitacional o bien cuando se postula al AVC. Su importancia estriba en que una de las principales quejas de parte de los propios beneficiados ha sido

precisamente la demora⁹⁰; hasta 15 años en algunos casos. En detalle, el principal obstáculo para determinar un indicador de tiempo de espera se relaciona con que la demanda sólo es visible hasta el proceso de postulación a través de la entrega de antecedentes socioeconómicos de las familiares y los proyectos, si se opta por la modalidad de construcción. De este modo, en la modalidad de construcción se ha propuesto un indicador proxy, utilizando el dato del sistema informático de la fecha en que se crea el proyecto, sin poder determinar el tiempo transcurrido para concebirlo (informarse, organizarse, realizar trámites, pedir/buscar asesoría, encontrar terrenos), y con el defecto adicional que se espera que su medición no arrojará información muy confiable debido a que existen proyectos cuya fecha de creación está muy cercana a la fecha de postulación, producto de ciertas operaciones y arreglos en las plataformas informáticos. En ambas modalidades (construcción – adquisición) se podrían integrar otros indicadores relativos al tiempo de espera considerando todas las re postulaciones hasta conseguir el beneficio, y en subsidios CNT y MP pesquisar el dato de la constitución de las personalidades jurídicas de la constitución de los comités, dado que es el requisito que el FSEV exige para estas modalidades colectivas.

Otro indicador ausente es el que mide la calidad en el logro del propósito, como pudiera ser la evaluación final de los beneficiarios, por ejemplo, comparando su situación anterior de residencia y la que le brinda la vivienda subsidiada, en términos de habitabilidad, comunidad, barrio, redes sociales y acceso a servicios urbanos (públicos y privados), acceso a la trama urbana.

En relación a los indicadores del PMG, específicamente el formulario H, existe un indicador de larga data en el sistema, que considera la cantidad de viviendas terminadas en relación al déficit habitacional, pero integra todos los programas y subsidios habitacionales, incluido el DS N°49 y su antecesor DS 174. En la matriz propuesta, se agregaría este indicador, pero solo considerando el FSEV, sin embargo, es importante advertir que su medición arroja que menos de la mitad de las familias beneficiarias de viviendas subsidiadas con el DS N°49 se corresponde con las familias con déficit habitacional detectado a través de la última encuesta CASEN

Se estima que todo este set de indicadores de propósito, de lograr calcularse, podrá contribuir a definir las metas que el ministerio debería comprometer, las cuales resultan necesarias para orientar la gestión futura del FSEV.

En relación con los indicadores del componente de asistencia técnica, sería positivo contar con un indicador sobre la disponibilidad de EP por territorios y en cuántas oportunidades estas labores son asumidas por el propio SERVIU o Municipio, que corresponde a una verificación de los supuestos. Asimismo, sería recomendable comparar la eficacia en términos del tiempo entre que se brindó la asistencia técnica y la selección del proyecto. Los indicadores de eficacia (tiempo transcurrido en el proceso de asistencia técnica) y calidad (calificación promedio de las EP) resultan necesarios para comprobar las bondades del modelo operativo del FSEV.

Respecto al componente 2 (otorgamiento de subsidios), se proponen 4 indicadores de eficacia a nivel de productos: i) tasa de variación de soluciones habitacionales subsidiadas, ii) porcentaje promedio del monto de los subsidios complementarios respecto al subsidio base, iii) el tiempo promedio de espera entre la postulación y la obtención del subsidio, y la asignación efectiva de subsidios AVC del total postulantes). En general son indicadores que determinan la eficacia de los procesos internos del MINVU contemplados en la normativa de cara a los beneficiarios.

Finalmente, en relación con los indicadores del tercer componente fiscalización e inspección de obras, que opera solo para la modalidad construcción, hasta la fecha de este informe se consideran dos indicadores que apuntan a la esencia de este componente. El primero remite a establecer la proporción de proyectos que requirieron de aumento de plazos, entendiendo que son los justificados y descontados aquellos ya considerados en la programación de obras (clima, festividades, márgenes para mejoramientos) y por tanto se corresponde con la excepcionalidad contemplada en la norma, además de indicar si la planificación fue la correcta. En este sentido sería aconsejable incluir otro indicador similar que mire los proyectos que aumentaron los montos de los contratos,

⁹⁰ Investigación del funcionamiento de las Entidades de Gestión Inmobiliaria y Social en la Política Habitacional, año 2011, Sur profesionales

distinguiendo por razones empresariales (quiebra, fuga, término del contrato y recontrataciones) y aquellos por motivos de excepción debidamente justificados.

El segundo indicador en el componente 3 dice relación con la cantidad de inspecciones promedio que cada unidad habitacional tuvo efectivamente, para dar cuenta de la garantía de calidad de las viviendas y a su vez aumentar las oportunidades de enmendar a tiempo errores o fallas de las empresas constructoras (eficiencia).

ANEXO 3: PROCESOS DE PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

A. Proceso de producción de cada uno de los bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.

La ejecución anual del FSEV se inicia con el proceso de definición de las asignaciones presupuestarias regionales que ocurre en el semestre inmediatamente anterior, considerando el déficit habitacional y las capacidades de los territorios⁹¹. A partir de ello, en los últimos meses del año de ejecución se planifica para el próximo ejercicio, la agenda de llamados a procesos de selección para los postulantes hábiles de las modalidades individuales y colectivas, sean de construcción o adquisición.

Es importante destacar que los componentes 1 y 2 se desarrollan en un proceso simultáneo e integrado, entre la planeación y la ejecución física de las soluciones con la participación de las familias y adquisición de habilidades. A su vez, en esta última acción se suma a este desarrollo conjunto el componente 3, pero en esta descripción para efectos analíticos, se plantean por separado.

La descripción que se realiza a continuación enfatiza en el proceso que experimentan las familias beneficiarias, a modo de favorecer el análisis del modelo de gestión de cara a los usuarios.

Componente 1: Subsidio de asistencia técnica-constructiva, jurídica y social a familias beneficiarias, por parte de entidades privadas o SERVIU

La asistencia técnica-constructiva, jurídica y social, se inicia una vez que los potenciales beneficiarios encuentran un terreno apto para la construcción según capacidad ajustada a las necesidades de la o las familias y al valor máximo que cubra el paquete de subsidios. Lo mismo ocurre en la modalidad de AVC, cuando las familias han encontrado una vivienda que se ajusta al precio del subsidio.

Este componente considera procesos de ejecución diferenciados según se trate de las modalidades adquisición o construcción, y específicas según tipologías constructivas.

a) Componente 1: Modalidad Construcción (individual o colectiva)

Una vez que las familias tienen un terreno, el SERVIU vincula esta demanda habitacional colectiva o individual con una entidad patrocinante o entidad privada (EP), previamente calificada, para que brinde a las familias interesadas en aplicar al FSEV, el servicio o Plan de Acompañamiento Social (PAS). Este servicio contempla dos etapas; la primera comprende el desarrollo de cuatro procesos principales: a) la organización de la demanda, b) la postulación, c) la ejecución del proyecto habitacional y, d) la entrega de las viviendas a las familias beneficiarias. La segunda etapa tiene como propósito apoyar la construcción del nuevo barrio, la que solo aplica para las tipologías Mega Proyectos (MP) y Construcción en Nuevos Terrenos (CNT).

A su vez, el proceso de organización de la demanda considera actividades destinadas a informar y asesorar a cada postulante respecto de la solución habitacional y cumplimiento de requisitos exigidos por el FSEV, modalidades y tipologías constructivas. Luego, dar apoyo en los trámites de la obtención y recopilación de la documentación para postulación de las familias, potencialmente beneficiarias de un subsidio habitacional. Una vez verificados los requisitos que exige el programa a las familias, la EP ingresa a la plataforma informática los antecedentes reunidos, incluidos los

⁹¹ Este concepto remite a diferentes aspectos tales como: la oferta de EP y empresas constructoras en calidad y suficiencia, disponibilidad de terreno y viviendas para adquisición a precios de los subsidios, ejecución presupuestaria precedente y capacidades de gestión institucional de los servicios y municipalidades, en especial la organización de la demanda y fiscalización.

relativos al ahorro y dominio del terreno, si corresponde a la tipología constructiva. Esto último es lo que se denomina el proceso de postulación de las familias.

En paralelo, la EP tiene como responsabilidad la elaboración participativa del “Informe Diagnóstico Final” de la o las familias vinculada/s al proyecto habitacional. Informe que debe ser aprobado por el SERVIU respectivo. Este primer proceso concluye con la elaboración del documento; “Diseño de PAS para el diseño y ejecución del proyecto habitacional”, anexando el respectivo cronograma. El proceso de postulación considera informar e involucrar a las familias en el diseño de su proyecto habitacional, explicando lo que significa el PAS en el diseño y ejecución de éste, así como su aprobación por parte de las familias.

Por su parte, la elaboración del proyecto técnico comprende tres procesos principales: la búsqueda y selección de terreno, cuando corresponda; la elaboración, tramitación y aprobación de los proyectos de arquitectura, ingeniería, instalaciones domiciliarias, loteo y urbanización, la contratación de obras y la tramitación y, si corresponde, la aprobación del contrato de compraventa del terreno.

Las tareas relativas a la elección del terreno son: evaluación y elaboración de informe de viabilidad técnica y financiera del terreno donde se ejecutarán las obras, elaboración del informe de mecánica de suelos, elaboración del levantamiento topográfico donde se emplazará el proyecto, salvo en tipología CSP y la tramitación y obtención de aprobación de la Dirección de Obras Municipales(DOM), del proyecto de subdivisión o fusión predial, cuando corresponda, para constituir el terreno a adquirir y/o construir.

El proyecto técnico asesorado por la EP debe ser ingresado a la plataforma informática del MINVU, para su postulación en el banco de postulaciones para su evaluación y eventual selección. Más allá de lo que explica la normativa actualmente vigente, los SERVIU realizan acciones de acompañamiento y asesoría previa al proceso de postulación tanto de las familias y/o comités de vivienda, así como a las propias EP, en lo que respecta a la organización de la demanda y a los aspectos técnicos del proyecto habitacional, incluida la factibilidad del suelo.

En el proceso de postulación, la EP deberá resolver todas las observaciones que le realice el SERVIU al proyecto técnico e intentar conseguir la aprobación del proyecto habitacional (total o condicional). De lograr la selección del proyecto, esto es otorgado el subsidio, la EP recibe el primer pago por el concepto de organización de la demanda (50%), y de igual modo accederá a la primera cuota equivalente al 50% del valor del servicio de gestión técnica y social del proyecto. A partir de este hito debe abocarse al seguimiento de éste durante su ejecución en todas sus etapas, así como la relación y coordinación con entidades públicas y privadas vinculadas a su desarrollo. Incluye la elaboración y presentación de informes técnicos, la tramitación de modificaciones al proyecto, la supervisión de su ejecución, el servicio de post venta, entre otras. El detalle del proceso de seguimiento es como sigue:

- Supervisión del desarrollo del proyecto habitacional una vez iniciadas las obras. La EP deberá informar cada dos meses al SERVIU el avance de las obras y los hitos asociados.

La EP podrá acceder al pago equivalente al 35% del valor del servicio elaboración y contrato de obras, una vez que se dé inicio a la construcción del proyecto habitacional.

- Realizar las visitas programadas a la vivienda piloto, llevando un acta de asistencia (100% de las familias del proyecto), cuando corresponda.

Con el 50% de avance físico de las obras la EP puede tramitar su pago del 30% correspondiente a la etapa organización de la demanda, de igual modo se le cancelará el pago equivalente al 35% del valor del servicio de elaboración y contrato de obras, y al 20% del pago del servicio de gestión técnica y social de proyectos.

- Apoyar el sistema de asignación de las viviendas, cuando corresponda,

- Monitorear el trabajo del fiscalizador técnico de obras, verificando que ésta cumpla con la aplicación del sistema de fiscalización aprobado por el SERVIU.
- Coordinar la entrega de los antecedentes técnicos, sociales y/o legales al MINVU, en caso de solicitud de recursos adicionales para el respectivo proyecto.
- Gestionar la oportuna prórroga de subsidios, cuando sea necesario.
- Elaborar informes acerca de la ejecución de los servicios de Asistencia Técnica, Social y Legal, así como del proyecto en preparación o ejecución, a solicitud de la SEREMI o SERVIU.
- Tramitación de la recepción definitiva de las obras, que incluye por ejemplo la tramitación de la recepción de obras de pavimentación y aguas lluvias, obras de electrificación de las soluciones y áreas comunes, así como del alumbrado público, eliminación de basuras, red de incendios y las obras de edificación y urbanización otorgadas por la DOM, entre otras.

La EP podrá acceder a la tercera cuota, equivalente al 30% del valor del servicio de ejecución del proyecto y contrato de obras, una vez recepcionadas las viviendas por el SERVIU y obtenido el certificado de recepción final del proyecto por parte de la DOM correspondiente.

- Preparar el contrato de compraventa y realizar los trámites notariales y en el Conservador de Bienes Raíces para la inscripción de dominio a nombre de cada Beneficiario. Este servicio puede ser realizado por la EP o la Empresa Constructora, a petición expresa de esta última.
- Asesorar a las familias beneficiarias en la organización del traslado o mudanza.
- Coordinar y verificar el correcto desarrollo del Servicio de Post Venta por parte de la empresa constructora, hasta por un plazo de 120 días después de recepcionadas las obras por la DOM.

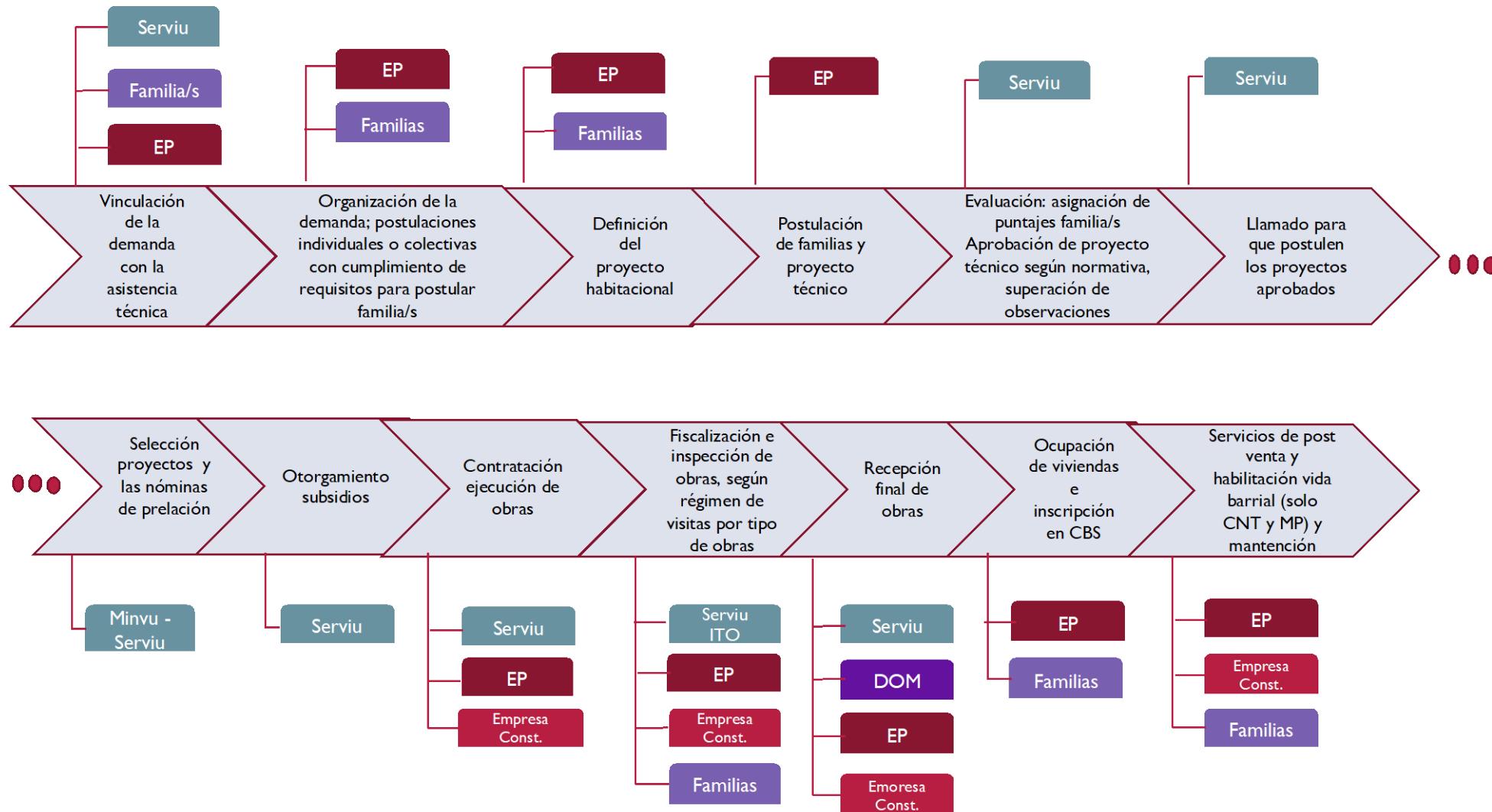
Una vez recibidas las obras, inscritas las viviendas y concluido el proceso de postventa la EP puede tramitar su pago final (30%) por concepto de organización de la demanda. Asimismo, la EP podrá tramitar la totalidad del pago por concepto servicio de gestión legal y al 30% o cuota final del servicio de Gestión Técnica y Social de Proyectos.

La segunda etapa del servicio de acompañamiento social de la EP se inicia una vez que las familias toman posesión de las viviendas construidas (MP, CNT, PC, y Adscripciones), cuyo propósito es el apoyo a la conformación del Nuevo Barrio. Este servicio, puede ser realizado por una EP diferente a la de la primera etapa. Tiene una extensión mínima de 9 meses para proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos y Mega Proyectos, cuyas labores principales son:

- Asesorar a las familias en el adecuado uso, cuidado y mantención de las viviendas, el equipamiento y el espacio público,
- Asesorar a las familias en el conocimiento general de las redes sociales y comunitarias existentes en la localidad donde se emplazará el proyecto (solo CNT y MP)
- Promoción de los derechos y deberes que asumen las familias como nuevos propietarios o copropietarios y capacitación sobre alcances de la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria, Salvo que el proyecto asistido sea CSP y DP
- Verificar la ocupación efectiva de las viviendas entregadas, La EP deberá realizar esta actividad durante el periodo de post venta (120 días posteriores a la recepción y entrega de la vivienda)

Los SERVIU, a través de un procedimiento establecido e informado oportunamente por el MINVU, deberán evaluar la prestación de servicios de asistencia técnica que desarrollen las EP contratadas, con el fin de aportar antecedentes a las SEREMI que les permitan decidir fundadamente la continuidad del convenio marco respectivo. A continuación, se presenta el flujo de producción del FSEV en la modalidad construcción colectiva e individual, desde el punto de vista o experiencia de los beneficiarios, indicando los hitos o procesos principales y las entidades. El recorrido consignado se inicia con la fase de pre postulación y finaliza con el beneficiario que logra su solución habitacional y es habilitado para su uso mantención, así como su vinculación con el barrio, según se trate de proyectos de CNT o MP

ESQUEMA 1. DIAGRAMA DE FLUJO DE PROCESOS PRINCIPALES DE LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LA MODALIDAD CONSTRUCCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base a la normativa que rige al FSEV y entrevista SERVIU RM

b) Componente 1: Modalidad Adquisición

La asesoría técnica y jurídica para la adquisición de viviendas construidas usadas puede ser desarrollada por el SERVIU, o bien, a través de personas naturales o jurídicas, las que se denominan ATL (Asistencia Técnica Legal), generalmente a partir del momento de la entrega del respectivo certificado de subsidio a las familias y, cuando éstas tienen identificada una vivienda en venta que coincide con el precio del subsidio asignado.

En el caso que el SERVIU no asuma este servicio, deberá licitar este servicio⁹², fijando los criterios de evaluación de las ofertas que se reciban. El SERVIU deberá velar porque los procesos de contratación de la asistencia técnica y jurídica se realicen oportunamente, debiendo informar a los beneficiarios el o los prestadores que hubieren resultado adjudicados. Al respecto, mediante el procedimiento que el SERVIU disponga, las familias podrán elegir al prestador que ejecutará los servicios de asistencia técnica.

El desarrollo de esta asesoría considera los siguientes procesos principales:

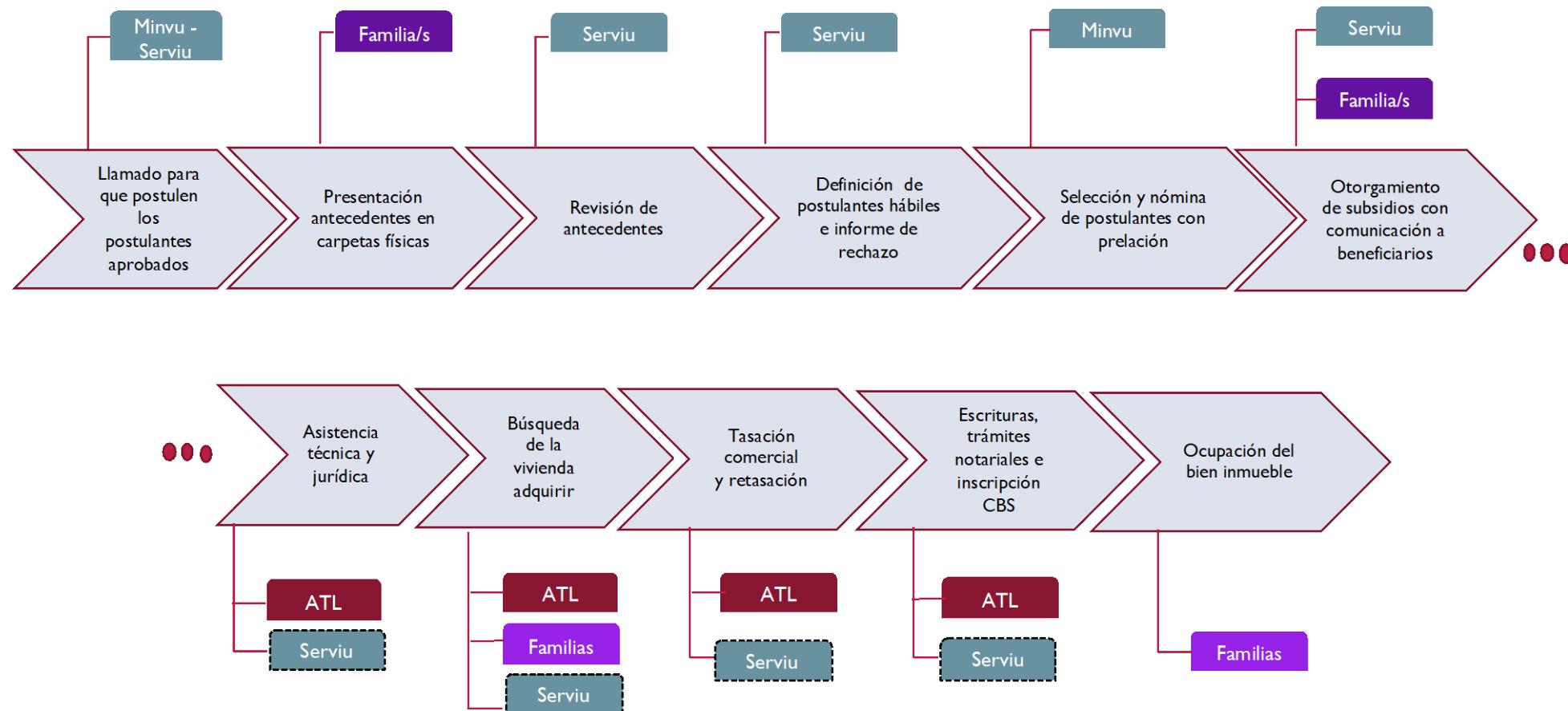
- a. Buscar, identificar y seleccionar la vivienda a adquirir, cuando corresponda. La vivienda deberá cumplir con los requisitos técnicos y legales correspondientes, y ajustarse a los montos establecidos para esta modalidad de Programa.
- b. Realizar un informe técnico de la vivienda que se pretende adquirir, para determinar que cumple con condiciones de habitabilidad satisfactorias en todos sus recintos.
- c. Efectuar el estudio de títulos, verificando que la vivienda se encuentra legalmente apta para su adquisición.
- d. Efectuar la tasación comercial de la vivienda, aplicando las metodologías descritas en el manual de tasaciones para el Subsidio Habitacional aprobado por resolución del Ministro de Vivienda y Urbanismo.
- e. Preparar la escritura de compraventa de la vivienda.
- f. Efectuar los trámites notariales y en el Conservador de Bienes Raíces respectivo, para la inscripción de dominio y de las prohibiciones y gravámenes que correspondan.
- g. Verificar, al momento de la suscripción de la escritura de compraventa, que la vivienda que se pretende adquirir mantiene al día y sin deudas pendientes el pago de sus servicios básicos y contribuciones.
- h. Cautelar, al momento de la entrega al beneficiario, que la vivienda mantenga las condiciones que establece el informe técnico a que se refiere la letra a) de este inciso.
- i. Prestar al vendedor que adquiera otra vivienda, si procediera.
- j. En aquellas operaciones en que la tasación no se haya efectuado directamente el SERVIU, éste podrá, si lo estima conveniente, efectuar una nueva tasación comercial de la vivienda, aplicando el manual de tasaciones. Si el precio de venta excediere en más de un 20% el valor de la respectiva tasación realizada por la asesoría técnica o el SERVIU, éste objetará el pago del subsidio devolviendo la totalidad de los antecedentes de la operación.
- k. Solicitar al SERVIU que se prorogue la vigencia del subsidio, considerando que el plazo de la asistencia técnica y jurídica no puede superar el plazo de vigencia del subsidio (21 meses).

El pago por este servicio se realiza una vez terminada la operación, es decir inscrita la propiedad en el Conservador de Bienes y Raíces, junto con el pago efectuado del subsidio habitacional a favor del vendedor.

⁹² Los postulantes a AVC podrán contar con las ATL inscritas y registradas en el MINVU.

El siguiente diagrama, grafica el flujo del proceso del FSEV en la modalidad adquisición de vivienda, desde el punto de vista de la experiencia usuaria y el recorrido por los diferentes procesos e hitos para la obtención de la solución habitacional con este subsidio.

ESQUEMA 2. DIAGRAMA DE FLUJO DE PROCESOS PRINCIPALES DEL FSEV EN LA MODALIDAD ADQUISICIÓN



Fuente: Elaboración propia con base a la normativa que rige al FSEV.

Componente 2: Subsidios para la adquisición o construcción de viviendas de acuerdo con estándar técnico del Programa Componente

Este componente en términos generales contempla cuatro procesos principales, a saber: postulación, evaluación, selección y otorgamiento de subsidios para la adquisición o construcción en sus diferentes tipologías constructivas. Y si bien estos procesos son transversales a todas las modalidades y alternativas de construcción, en su aplicación práctica, existen diferencias entre éstas.

a) Componente 2: Modalidad Construcción (MP, CNT, PC, DP y CSP)

Las familias que se inclinan por de las diferentes tipologías de proyectos de construcción (CNT, MP, PC, DP y CSP), su postulación al subsidio habitacional se inicia con la presentación de proyectos habitacionales ante el SERVIU respectivo a través de la EP, incluyendo a los antecedentes técnicos, legales y sociales⁹³. Entre los principales antecedentes se encuentran: planos y especificaciones técnicas, permisos de edificación, planos de urbanización, planos de instalaciones eléctricas, agua potable, plano de emplazamiento del loteo, con coordenadas de georreferenciación, carta Gantt, presupuesto, documentación para acreditar disponibilidad del terreno, contrato de construcción suscrito entre la EP, la empresa constructora y los representantes del grupo organizado, más la información por cada una de las familias que conforman el grupo.

Una vez ingresados esos antecedentes (proyecto técnico) al banco de postulaciones y se obtiene el comprobante de proyecto creado (CPC), se procede a una revisión previa por parte del SERVIU, que considera los aspectos sociales (familias), técnicos (arquitectura e ingeniería), legales (aspectos jurídicos y normativos) y económicos (costos y tiempos). En una primera instancia el SERVIU deberá verificar que los antecedentes presentados están completos y podrá solicitar a la EP respectiva, agregar la información que falta o presenta problemas en alguno de los cuatro ámbitos indicados. Una vez que se verifica que están todos los antecedentes completos, se entrega el comprobante de proyecto ingresado (CPI) en el sistema “Umbral”.

Realizados los llamados a postulación se da inicio al proceso de postulación de los proyectos de construcción. Su configuración es determinada en base a la consulta que se realiza a cada región sobre los proyectos de construcción por tipología y comuna que tienen mayor probabilidad de obtener la calificación de elegibles, de manera tal de definir un listado por territorio con las cuotas máximas de proyectos habitacionales que podrán ser seleccionados.

A partir, de la fecha de inicio y hasta la fecha de cierre indicada en el llamado se postulan los proyectos con CPI, procediéndose a la calificación técnica-económica, social y legal de los proyectos técnicos, además de la evaluación de las familias integrantes del grupo organizado. Esta tarea es coordinada por un funcionario SERVIU para integrar en un único reporte las distintas evaluaciones que realizan las diversas instancias que se especializan en cada uno de estos ámbitos de evaluación. Para este proceso el SERVIU dispone de 30 días hábiles para evaluar los antecedentes que acompañan el Proyecto Habitacional o Técnico.

Este examen puede demandar el requerimiento de mayores antecedentes o la subsanación de observaciones, lo que será informado en un único acto a través del sistema informático a la EP respectiva, y es ésta quien debe atenderlas, también en un único acto, para lo cual tendrá un plazo máximo de 60 días hábiles, extendiéndose un certificado de reingreso del proyecto (CRIP). Si las

⁹³ La evaluación social no procede para los proyectos sin postulantes asociados, para el resto aplica lo siguiente; cada postulante obtiene un puntaje final de calificación al subsidio según los factores de miembros del grupo familiar, vulnerabilidad social, vulnerabilidad habitacional, antigüedad de la postulación y antigüedad y permanencia del ahorro, que en la modalidad colectiva es el promedio del grupo de sus puntajes individuales.

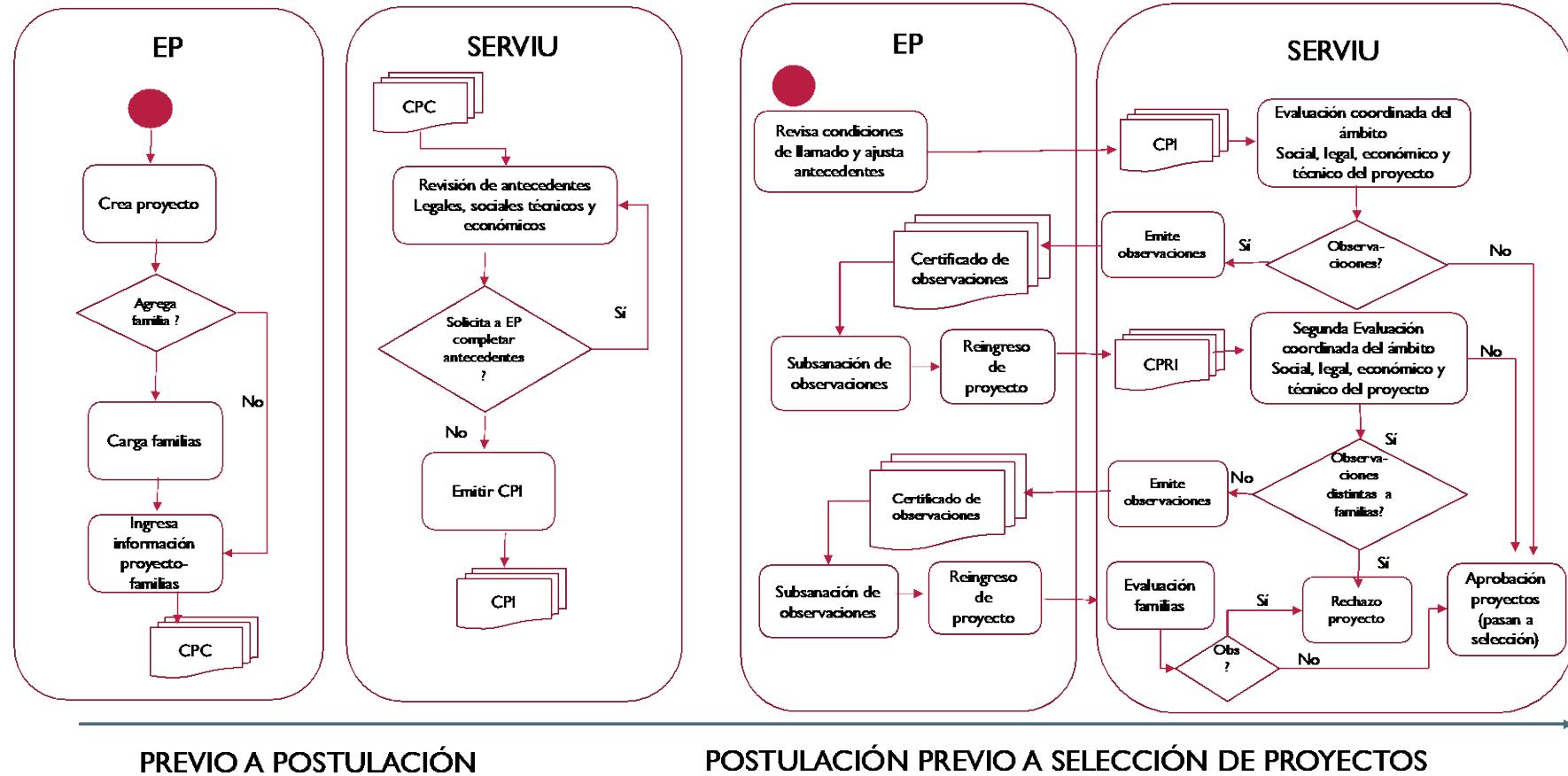
observaciones no fueran subsanadas dentro de este plazo, el SERVIU podrá disponer el rechazo del proyecto, lo que será informado a la EP por escrito, haciendo devolución de la totalidad de los antecedentes.

En el caso que las observaciones fueran respondidas dentro del plazo, el SERVIU tendrá hasta 15 días hábiles desde su reingreso para reevaluarlas. Únicamente si subsisten observaciones relacionadas con las familias postulantes que integran el proyecto, el SERVIU podrá otorgar a la EP un segundo período para resolverlas, de 20 días hábiles, contando con un plazo máximo de 10 días hábiles para su reevaluación, luego del reingreso por parte de la EP. De no darse respuesta o no resolverse las observaciones, el proyecto será rechazado. Si el proyecto habitacional o técnico cumple a cabalidad la normativa y no presenta observaciones pendientes de ningún tipo, el SERVIU calificará el proyecto, ya sea de forma Condicional o Definitiva, según establece la normativa vigente que regula el FSEV.

La selección de postulantes para la asignación del subsidio se realizará conforme al orden de prelación que determine el respectivo puntaje del grupo postulante, jerarquizado de mayor a menor puntaje, hasta enterar el total de los recursos asignados a cada región para la modalidad construcción (tipologías colectivas). A contar de la publicación en el Diario Oficial de la resolución que otorga el subsidio, el MINVU por intermedio de los SERVIU entregará a cada uno de los postulantes seleccionados en un plazo no mayor a 15 días hábiles, un Certificado de Subsidio Habitacional, cuya vigencia es de 21 meses.

Perfeccionado el contrato de construcción suscrito entre el postulante o el grupo organizado, la EP y la empresa constructora, según las especificaciones aprobadas del proyecto respectivo y entregadas las garantías del fiel cumplimiento del contrato, se podrán iniciar las obras. Esto debe ocurrir dentro del plazo de 90 días corridos siguientes a la fecha de publicación en el diario oficial de la Resolución que otorga el beneficio del grupo o postulante individual asociado al Proyecto Habitacional. Al momento del inicio y durante la ejecución de las obras, el contratista deberá tener todos los antecedentes que conforman el proyecto calificado en la obra y a disposición del SERVIU para el debido monitoreo e inspección. La síntesis de este proceso puede observarse en el siguiente flujo de procesos:

ESQUEMA 3. FLUJO DEL PROCESO POSTULACIÓN DEL PROYECTO HABITACIONAL PARA LA OBTENCIÓN DEL SUBSIDIO EN LA MODALIDAD CONSTRUCCIÓN



Fuente: Elaboración propia, a partir de normativa y entrevistas

En caso de las modalidades de construcción para soluciones individuales (sitio propio, densificación predial), rigen los mismos procedimientos; esto es el acompañamiento de una EP para la formulación del proyecto técnico. Y como se contempla la autoconstrucción asistida para lo cual contarán con el apoyo y la asesoría de una EP y/o el SERVIU en el proceso de construcción. Esta opción debe declararse en el proceso de postulación, especificando los materiales, herramientas y servicios necesarios de adquirir para el desarrollo de las obras, las que serán provistas mediante una tarjeta personal e intransferible que el SERVIU emitirá a nombre del beneficiario una vez aprobado el proyecto. El MINVU, mediante Resoluciones fundadas, aprobará un listado de materiales, herramientas, insumos y servicios que podrán ser adquiridos, arrendados. Para el pago de estos bienes y servicios (demolición) serán debidamente informados y acreditados por la EP.

b) Componente 2: Modalidad Adquisición

En el caso que las familias se inclinen por la modalidad de adquisición, en forma individual postularán sus antecedentes directamente en el SERVIU respectivo dentro de los plazos del proceso de llamado realizado por el MINVU y eventualmente, a la Seremi en caso de estar autorizada para realizar un llamado. Los llamados integran todas modalidades que el FSEV promueve, entre ellas el AVC, y si bien las cuotas por territorio para las modalidades de construcción se establecen en función los proyectos con mayor probabilidad de calificar, para la modalidad de adquisición no hay un criterio explícito en su determinación.

Cada postulación o inscripción de las familias (recibe comprobante de ingreso sistema informático), será revisada por el SERVIU para determinar si los antecedentes presentados cumplen con los requisitos exigidos por el programa para esta modalidad y de esta manera identificar a los postulantes hábiles. Concluido el proceso de postulación, se inicia el proceso de selección que está en manos de MINVU, que contempla el cálculo de los puntajes, la nómina de prelación, hasta enterar el total de los recursos asignados a cada región para la modalidad adquisición y concluye con la resolución de selección, la cual es publicada en el Diario Oficial.

El MINVU por intermedio de los SERVIU entregará a cada uno de los postulantes seleccionados en un plazo no mayor a 15 días hábiles, un certificado de subsidio habitacional. A partir de ese hito, los subsidiados podrán acceder a la asesoría técnica y jurídica del SERVIU o una ATL ratificada después de un proceso de licitación. Este servicio de asesoría comprende aspectos desde la revisión de las condiciones de habitabilidad y estándares constructivos, pasando por el examen de las tasaciones comerciales y estudios de títulos hasta la escrituración e inscripción en el Conservador de Bienes Raíces. Tratándose de externos que realicen la asesoría para la adquisición de un inmueble usado, el SERVIU podrá realizar un proceso de retasación comercial, pudiendo rechazar el subsidio si el precio de la compraventa supera el 20% de la tasación. Cumplidos los requisitos anteriores, se ejecuta el subsidio adicional y si hubo asesoría técnica y jurídica externa el respectivo, cancela la prestación de esos servicios.

En el caso que las familias con certificado de subsidio habitacional que optan por adquirir una vivienda construida nueva, es el vendedor (inmobiliaria o empresa constructora) quien realiza esa asistencia técnica, salvo en lo que respecta a la tasación comercial los estándares constructivos y de habitabilidad, que sigue siendo responsabilidad del respectivo SERVIU.

Componente 3: Fiscalización técnica de la ejecución de proyectos de construcción de vivienda por parte de SERVIU (solo proyectos de construcción de vivienda)

De acuerdo a la normativa vigente que rige para el FSEV, desde el momento en que se firma el acta de entrega del terreno, todo proyecto de construcción deberá contar con una fiscalización técnica de obras, para verificar que éstas se ejecuten conforme al proyecto aprobado por el SERVIU, al permiso de edificación otorgado por la DOM y a la normativa legal, reglamentaria y técnica vigente. Dicha labor

de fiscalización deberá ser efectuada directamente por el SERVIU por medio de sus profesionales o con el apoyo de personas naturales o jurídicas contratadas por SERVIU para esta labor, quienes deberán encontrarse inscritas en el Registro Nacional de Consultores del MINVU.

En el segundo caso, externalización de la fiscalización técnica de obras, corresponderá al SERVIU elaborar las bases técnicas y administrativas que regirán la licitación para contratar este servicio. Los adjudicatarios para asegurar el fiel y oportuno cumplimiento del contrato de fiscalización técnica de obras, deberán entregar al SERVIU, previo a la suscripción del contrato, una boleta bancaria de garantía, extendida a favor del SERVIU, con vigencia que supere en 90 días la vigencia del subsidio.

Si el SERVIU opta por contratar la labor de fiscalización técnica de obras, deberá supervisar a los fiscalizadores o inspectores externos y mientras ello no se concrete la contratación deberá siempre efectuar directamente dicha función. La fiscalización considera los siguientes procesos:

- a. Recepción del Contrato: Se deberá recibir toda la documentación del proyecto en los términos señalados en el manual de inspección técnico de obras (MITO), levantando un acta en que conste su recepción conforme.
- b. Planificación de Actividades: El fiscalizador técnico de obras, dentro de un plazo máximo de 5 días hábiles, contados desde la recepción del contrato, deberá estudiar la documentación entregada, elaborando un Informe de Fiscalización de Contrato, en el que deberá consignar si la documentación proporcionada es coherente y suficiente para poder ejecutar el proceso de fiscalización, la existencia de reparos u observaciones a ésta o, si requiere documentación adicional a la entregada.

Dentro de esta actividad, además se contempla la entrega y aprobación del SERVIU de las Fichas "P" establecidas en la sección 5 del MITO, esto para todas las partidas que contempla la obra. Dichas fichas se entregarán a las partes del contrato de construcción, debiendo el fiscalizador técnico de obras, con este antecedente, elaborar un Plan de Fiscalización, coherente con el Régimen de Fiscalización que corresponda, el que deberá contar con la aprobación del Supervisor SERVIU.

- c. Puesta en marcha de la Fiscalización Técnica de Obras: Una vez establecida la fecha oficial de inicio de obras, que constará en el libro de obras, el fiscalizador comenzará sus labores en terreno, para lo cual deberá presentar a la constructora y al Supervisor SERVIU, una lista en que se establezca la nómina de profesionales y funciones que cada uno tendrá en el marco de las labores de fiscalización y control de calidad.

Una vez aprobado el Plan de Fiscalización dará inicio a las actividades contempladas en éste

- d. Ejecución de las actividades de Fiscalización Técnica de Obras y preparación de informes: Corresponde a la ejecución de las actividades contempladas en el MITO, en todo aquello que técnicamente le sea aplicable según las obras contempladas en el contrato de construcción (viviendas, pavimentos, urbanizaciones, obras de habilitación y espacios públicos). Los estados de avance de las obras presentados por la empresa constructora deberán ser verificados por el fiscalizador técnico de obras de acuerdo a la metodología establecida por el MINVU y/o el SERVIU.

Las visitas a la obra tienen como finalidad la verificación, control y seguimiento de la ejecución del proyecto, según lo aprobado por el SERVIU y los requisitos de calidad especificados. De acuerdo a la programación del plan de acompañamiento social, se consignan las visitas de la EP y las familias a las obras en construcción. Estas acciones de control, según lo estipula el Manual de Inspección Técnica de Obras, se deberán realizar durante el tiempo en que se efectúa la visita a terreno y consideran, según corresponda al estado y avance de la obra, a lo menos lo siguiente: Revisión de las partidas en ejecución, de acuerdo al proyecto aprobado, su ubicación y características de calidad especificadas;

Verificación de los materiales empleados en la ejecución de la obra, controlando la ejecución de los ensayos de laboratorio convenidos, y revisando sus resultados para su utilización en la obra; Revisión de las cartillas de control y el cumplimiento del programa de avance de obras por partida; Verificar que los emplazamientos de las viviendas se realicen conforme al proyecto aprobado por la DOM al otorgar el permiso de edificación; Verificar la recepción de los sellos de fundación por parte del profesional competente de la EP; Recepción de partidas correctamente ejecutadas; Verificación del avance de la obra y conformidad respecto de los estados de pago a cursar a la empresa constructora y su visación, cuando corresponda; Revisión de planos, especificaciones técnicas u otros antecedentes técnicos del proyecto, de forma que estos se encuentren en terreno, actualizados, aprobados y con las firmas correspondientes; Revisión del estado de la instalación de faenas, el correcto acopio de los materiales, y el cumplimiento de las medidas de higiene y seguridad en la obra; Verificación de la dotación de personal requerido en faenas, disposición de herramientas y maquinarias especificadas; Dejar constancia en el libro de obras, las diferentes actividades producidas en terreno durante la visita, y la información relevante asociada a la ejecución de partidas; Registrar mediante set fotográfico, las obras fiscalizadas.

En caso de detectarse graves defectos constructivos, emergencias climáticas o naturales, accidentes laborales graves o cualquier otra contingencia que pueda afectar el desarrollo de las obras, el fiscalizador técnico de obras deberá adoptar las medidas que sean de su competencia de acuerdo con la normativa legal y reglamentaria vigente, informando inmediatamente al SERVIU respectivo.

El fiscalizador técnico de obras deberá presentar al SERVIU, dentro de los 5 primeros días hábiles de cada mes, un informe de avance mensual, el que deberá consignar: registro de asistencia; estado de avance físico de las distintas partidas que involucra el proyecto habitacional; copia de los certificados de ensayos de laboratorios y/o de calidad de materiales y de contramuestra; copia de las cartillas de planificación; avance o recepción del MITO. Se deberá incluir, además, un análisis de los hechos más relevantes ocurridos en el mes del informe y, al menos, una fotografía por cada partida en ejecución. También deberá informar sobre la dotación o número de trabajadores, conforme a sus funciones dentro de la obra.

Asimismo, se contemplan informes adicionales a requerimientos del Supervisor SERVIU, respecto de situaciones especiales que requieran mayor información o profundidad, sea para anticipar, informar o resolver tales situaciones. El fiscalizador técnico de obras deberá ingresar los datos, información y antecedentes que requiera la herramienta computacional denominada "sistema nacional de asistencia técnica" o "SNAT" y/o en el sistema informático que al efecto determine el MINVU.

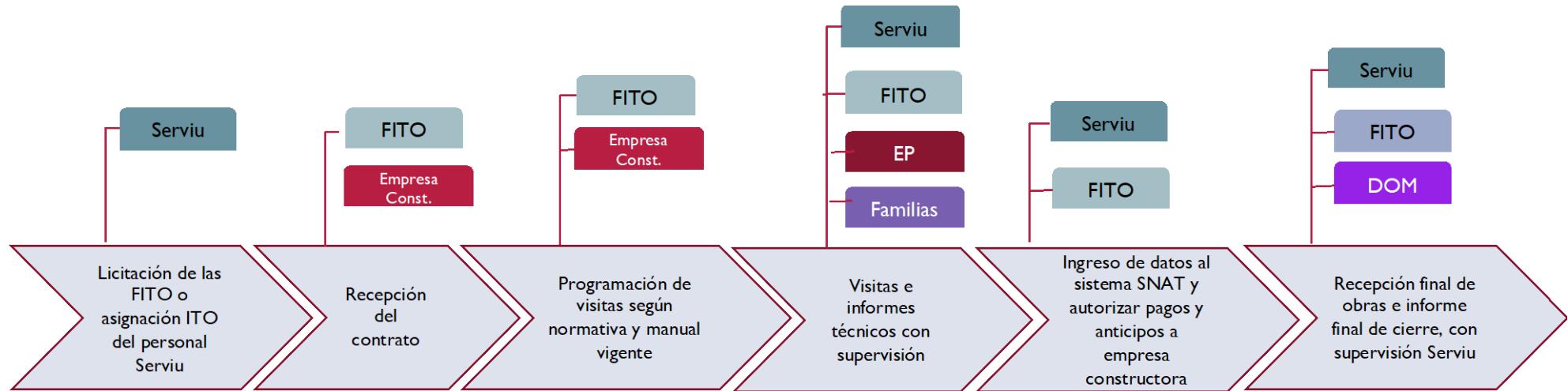
Una copia del informe al que se alude en este punto deberá ser enviado igualmente a la EP del proyecto, sea o no la propia empresa constructora.

- e. Visación solicitud de anticipo: el fiscalizador técnico de obras deberá visar la solicitud de anticipos requeridos por la empresa constructora con cargo al pago del subsidio de acuerdo, considerando el avance y recepción de las partidas ejecutadas.
- f. Cierre y recepción final: Todas las partidas indicadas en el plan de fiscalización deben contar con la recepción conforme del fiscalizador técnico de obras, según el muestreo mínimo establecido en el MITO. El fiscalizador técnico de obras elaborará un informe de cierre de obra, en el cual deberá consignar la fecha oficial de término de las faenas constructivas y las actividades de cierre que puedan quedar pendientes para la obtención de la recepción final, tales como limpieza, habilitación de redes de servicios, certificaciones u otros similares. En dicho informe, se deberán indicar los plazos de realización que tienen cada una de las actividades pendientes y el responsable de ejecutarlas. Se enviará una copia a cada uno de los responsables indicados, como también a cada una de las partes involucradas en el contrato de construcción.

En el caso de paralización de obras por 60 días, el SERVIU podrá poner fin al contrato de fiscalización técnica de obras, asumiendo directamente estas labores, hasta la reanudación de las obras, en cuyo caso podrá volver a contratar nuevamente la fiscalización con personas naturales o jurídicas externas. A su vez en caso de liquidarse el contrato del fiscalizador técnico de obras, éste deberá presentar un Informe de estado de situación de la obra, en el cual se deberá consignar y describir en detalle el estado del proyecto y el avance que éste registra, debiendo el SERVIU proceder al pago de las labores de fiscalización efectivamente realizadas, esto una vez aprobado dicho informe por parte del Servicio.

La figura que se presenta a continuación resume el proceso de fiscalización e inspección técnica de obras, según actores que participan.

ESQUEMA 4. FLUJO DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN TÉCNICA DE OBRAS



Fuente: Elaboración propia con base al DS N°49 y manual de inspección de obras vigente

Como conclusión, se puede indicar que el modo de producción de los componentes se ajusta a la normativa vigente, sin embargo, en lo que respecta a la producción del componente de asistencia técnica que brindan las EP y ATL, hay una asistencia técnica que está invisibilizada; aquella que otorgan los SERVIU a estas entidades externas y a las familias (sin ser despreciable las ocasiones). Por ejemplo, en la definición de los proyectos de construcción los especialistas del SERVIU en los diferentes ámbitos (social, jurídico, técnico y económico) proporcionan un apoyo en su formulación, en la etapa previa a la postulación, lo que contribuye a identificar los marcos presupuestarios por región y su distribución entre tipologías constructivas.

El proceso de calificación, en la modalidad CNT y AVC son prácticamente las evaluaciones 4 que están contempladas para verificar la calidad de los proyectos y los antecedentes de las familias a la que se someten los proyectos; una evaluación previa a la postulación y luego en la postulación se admiten hasta 3 para llegar a la calificación final. Si se considera el apoyo brindado previo a la postulación sería interesante, probar un modelo en que identificada una demanda con un terreno se hiciese el mismo proceso de manera más acotado, eliminando la competencia entre grupos y/o familias y apoyando a éstas cuando sus EP poseen menores capacidades o no las han desarrollado. Por último, a tales evaluaciones se debe agregar la que se realiza en el proceso de selección, previamente al procesamiento informatizado de selección y jerarquización de los proyectos y subsidios a otorgar y a decretar, cuyo foco es revisar la coherencia de los registros administrativos (factores) que son empleados en el cálculo puntajes,

En el caso de la modalidad AVC, el proceso de producción tiene aparejado dos problemas, el primero relativo al amplio despliegue para difundir los llamados a la postulación y la revisión de los antecedentes de los postulantes, con el consecuente gasto administrativo de las instituciones participantes (SERVIU, IPS, municipios) y en segundo lugar, el manejo de expectativas ante la gran cantidad de familias que postulan y solo una porción mínima es seleccionada, sin que además se les retornen la documentación física entregada y que al menos implicó un gasto en transporte o notarial para su obtención y entrega ante los agentes revisores.

En relación al modo de producción del componente de otorgamiento de los subsidios, que se extiende desde la selección hasta la obtención de la solución habitacional y la preparación de la vida en barrio (modalidades CNT y MP), se consideran correctos los controles y autorizaciones de las labores externalizadas para aplicar y pagar los respectivos subsidios. Sin embargo, con un modelo de trabajo con mayor intervención institucional y focalización en los grupos con mayores vulnerabilidades, permitiría simplificar y/o eliminar algunos controles que enlentecen la gestión (por ejemplo, revisión para autorización del pago en que se deben consultar varias fuentes de información y planillas auxiliares que utilizan los funcionarios) y/o bien reemplazar los informes de la asistencia técnica de las EP por el cumplimiento de metas e indicadores.

Por su parte, el componente de fiscalización e inspección de obras, se visualiza en estricto apego a las normas, muchas de las cuales son la resultante de la experiencia institucional y su estandarización en manuales que se actualizan periódicamente.

A juicio de este panel, resulta crucial explicitar el modelo de gestión, el cual está supeditado al estilo normativista y burocrático del Ministerio, pues en la práctica existe una serie de acciones que los SERVIU realizan de manera deliberada sin mediar obligación de por medio. En efecto, estas acciones deberían estar explícitas, en aras de lograr la alineación del personal y de las diferentes unidades organizacionales intervenientes, así como una ejecución más eficiente y estandarizada para las distintas tipologías de regiones y sus SERVIU. Ello a su vez, contribuiría a destacar el rol que juega el Estado en el ámbito de la vivienda social y la política sectorial.

A su vez, los arreglos institucionales que ha demandado la operativización del FSEV, al menos en el SERVIU metropolitano, entre ellos la elaboración de manual de funciones, modelamiento de procesos e implementación de sistemas de información, dan cuenta de la necesidad de traducir la norma para su mejor gestión. En estos desarrollos, es posible advertir espacios para innovar y fomentar la ética pública en resguardo de derechos que se conceden a través del FSEV a las familias más vulnerables de la sociedad chilena.

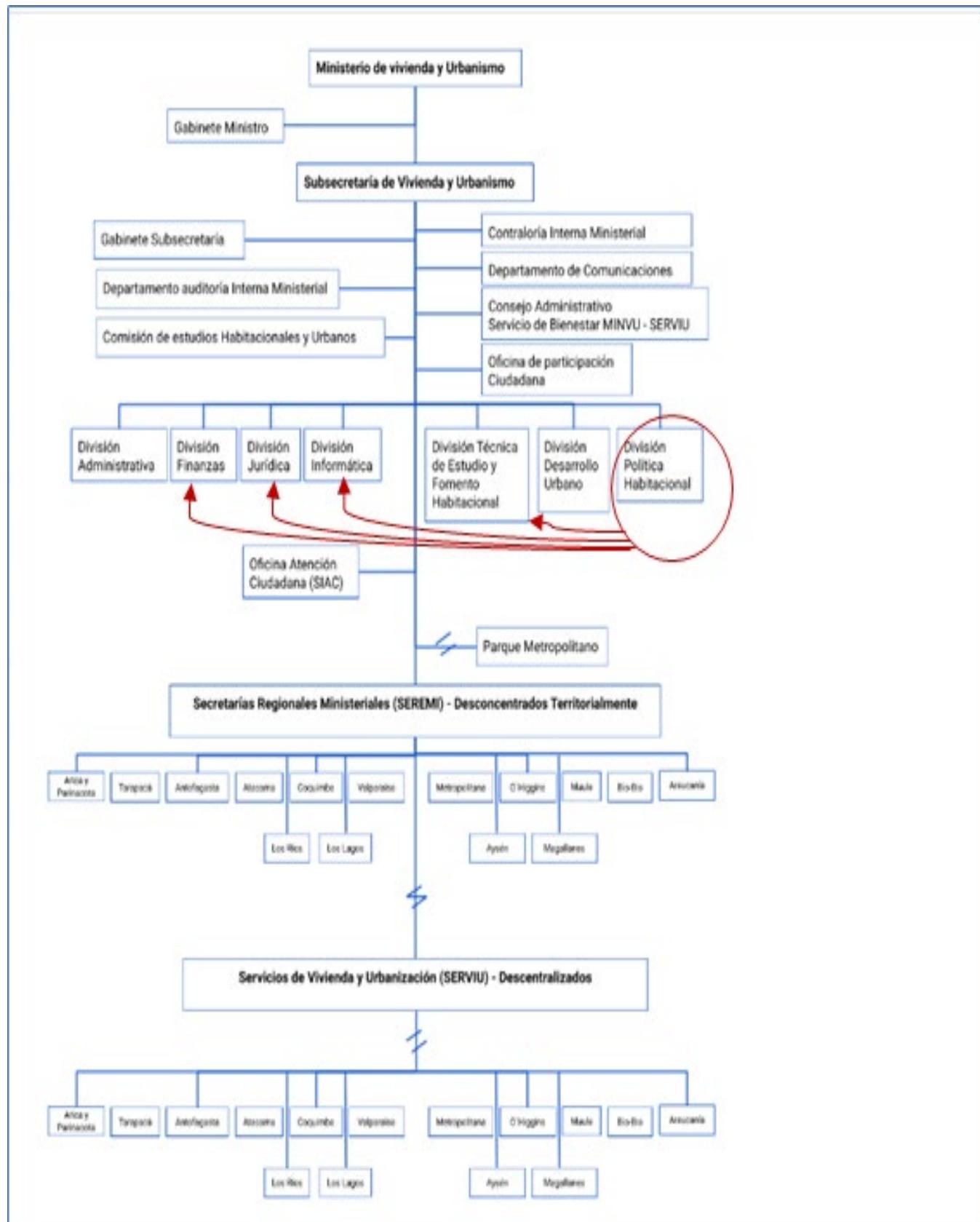
Esta recomendación, en ningún caso debe concebirse como opuesto a los principios de la normativa que rige al FSEV, y a la vez constituye una recomendación que se hace extensible a las dinámicas MINVU, que le confieren rigidez y no incentivan respuestas creativas que la institucionalidad pública pudiera estar brindando. Hay margen para actuar dentro de la legalidad, la norma no puede ser sinónimo de modelo de gestión, no puede sustituirlo.

Por último, no resulta posible emitir un juicio evaluativo con relación a la suficiencia de los recursos humanos y materiales del programa en regiones, toda vez que la fluctuación interanual de la ejecución del programa resulta ser baja en cuanto a colocaciones de subsidios y al uso de recursos presupuestarios que, año a año tiende a superar la asignación inicial y a recibir reasignaciones desde otros programas.

B. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación al interior de la institución responsable y con otras instituciones.

El Departamento de Atención a Grupos Vulnerables (DAGV) es responsable del diseño programático, planificación anual y seguimiento de la ejecución del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, entidad que depende administrativamente de la División de Política Habitacional (DPH) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Entre las funciones que se le asignan a este departamento están: i) diseño y definición de estrategias de intervención del programa, en articulación con el nivel central del ministerio en el ámbito de la política habitacional; ii) seguimiento de ejecución del programa y iii) definición y control presupuestario, para lo cual se coordina con las entidades del nivel regional del MINVU, es decir con SEREMI y SERVIU.

ESQUEMA 5. ORGANIGRAMA MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO



Fuente: <https://www.minvu.cl/sobre-minvu/organigrama-minvu/>

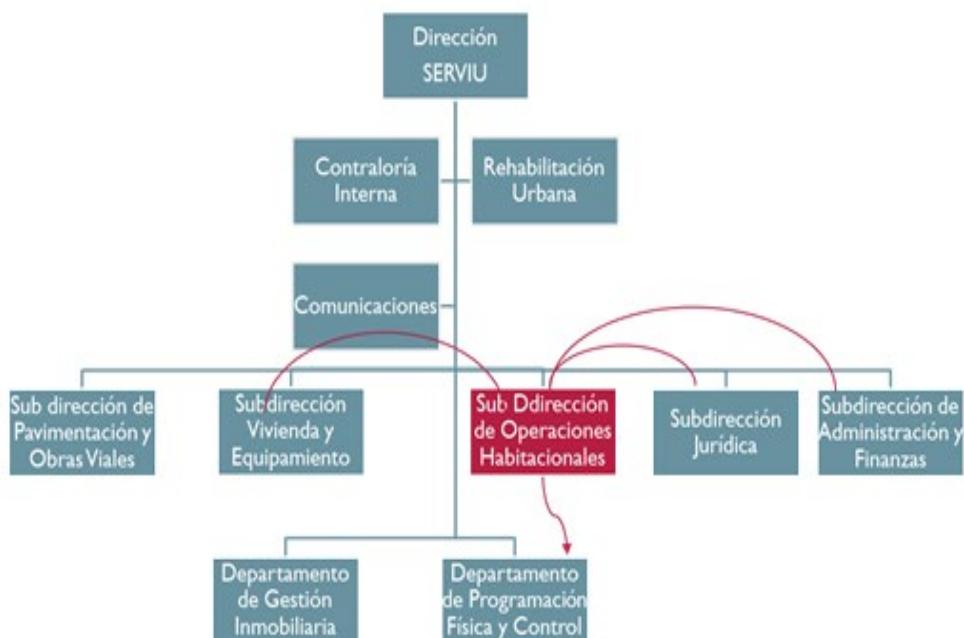
Si bien en el organigrama oficial del Ministerio este departamento no se visualiza, su relevancia está dada por el gran volumen de recursos presupuestarios ministeriales que implica la administración del FSEV, siendo el único programa a cargo de este departamento. De hecho, el jefe de departamento es quien debe informar al Ministro y Subsecretario de la gestión de éste.

Para el desarrollo de sus funciones de planificación y control del Fondo, el DAGV, se relaciona de manera ascendente con otras entidades de las otras divisiones y no con los otros departamentos de la DPH (Departamento de Atención de Grupos Medios y Campamentos), con los cuales se articula principalmente para incorporar a familias en el DS 49. Es así, como sus relaciones funcionales más intensivas las mantiene con la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, la División Jurídica, la División de Finanzas y la División de Informática.

Actualmente, la estructura departamental considera a un jefe de departamento, y un profesional que asume la subrogancia, más un equipo de analistas integrado por 10 profesionales en calidad de contrata, entre quienes se distribuyen las 16 regiones para el seguimiento de la gestión. Completa la dotación de este departamento un técnico informático en modalidad honorarios y dos funcionarias que desempeñan labores administrativas secretariales, totalizando 15 funcionarios como dotación del DAGV.

La ejecución programática es de responsabilidad del nivel descentralizado, vale decir, en los SERVIU con representación en todas las regiones del país. Estas unidades ejecutoras (SERVIU) utilizan sus recursos humanos y de administración para este programa como para los otros programas que se ejecutan en sus territorios, sin poder determinar el peso específico para este programa.

ESQUEMA 6. REPRESENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL SERVIU RM Y RELACIONES FUNCIONALES PARA GESTIONAR EL FSEV



Fuente: Subdirección de Operaciones Habitacionales SERVIU RM

La coordinación con mayor intensidad entre el nivel central y regional se produce en el periodo de planificación de las asignaciones presupuestarias, donde los representantes regionales definen con las instancias ministeriales la programación del año siguiente. En el periodo de postulaciones el SERVIU es quien evalúa proyectos y familias, luego el DAGV del nivel central es la entidad que tiene la responsabilidad de la selección. Durante la ejecución, especialmente a partir del segundo semestre se coordina entre ambos niveles las reasignaciones de recursos para dar salida a todos los proyectos aprobados y subsidios otorgados, según las oportunidades de ejecución de las regiones.

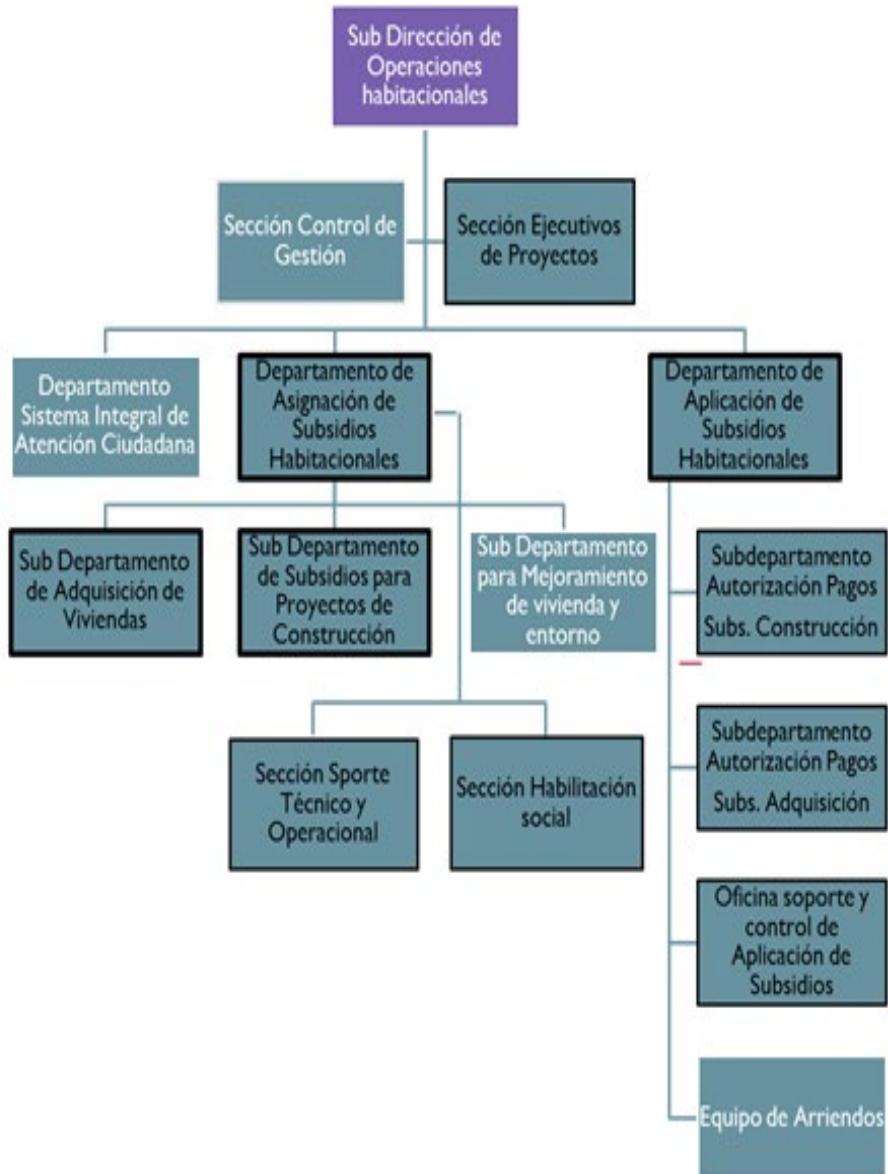
De acuerdo a la normativa que rige al nivel descentralizado (SERVIU), la coordinación interna y con el nivel central se produce a partir de la utilización de los diferentes sistemas legales, administrativos, contables e informáticos que el ministerio pone a disposición del FSEV y de los otros programas; sean relativos a la política de vivienda como de urbanismo. En el nivel regional la ejecución del FSEV reproducen las relaciones funcionales con las entidades que replican las funciones de las divisiones Técnica, Jurídica, Finanzas, Administración e Informática del nivel nacional.

A diferencia de las otras regiones, gran parte de la estructura organizacional del SERVIU Región Metropolitana, se ve involucrada en la gestión FSEV, a través de las diferentes unidades organizacionales de especialidad, tales como planificación, ejecución y control. Ello es debido al mayor peso presupuestario y cobertura socioterritorial del FSEV en esta región, que requiere del concurso de las subdirecciones y departamentos que asumen funciones de asesoría técnica previo a las postulaciones, calificación de los proyectos desde el punto de vista legal, arquitectónico, especialidades constructivas y evaluación económica-financiera previa a la selección y asumen las funciones de fiscalización e inspección técnica de obras durante la construcción.

En resto de las regiones, generalmente, la unidad de denominación genérica “Operaciones Habitacionales” es quien administra todo el proceso de producción del FSEV desde inicio a fin. Esta misma unidad en la RM, resulta más densa y compartmentalizada, en virtud de las especializaciones que se requiere la atención de la demanda, y no solo de este fondo, sino de otros subsidios de viviendas. En detalle bajo esta Subdirección, dos de tres departamentos participan de la cogestión del FSEV; Asignación de subsidios y Aplicación de Subsidios. Ambos departamentos, se ocupan de todos los subsidios habitacionales vigentes o en cierre (arrastre), donde el primero se aboca al proceso de postulación con dos subdepartamentos según se trate de la modalidad de adquisición o construcción, mientras que el segundo se dedica a autorizar el pago de los subsidios, también especializados según modalidad del FSV. Es importante destacar, que en esta estructura con el tiempo se ha institucionalizado un equipo, dentro esta subdirección, para orientar a los potenciales postulantes a proyectos colectivos de construcción y se les colabora con la evaluación técnico-reglamentaria del terreno (Ejecutivos de Proyectos), lo mismo ocurre con la Sección de Habilidades Sociales, que cada vez adquiere mayor importancia en lo que refiere a supervisar la asistencia técnica de las EP, apoyar a los grupos y comités en todo el proceso y actualmente, en lo que respecta a la distribución de las viviendas en la soluciones en altura, estacionamientos y conformación del nuevo barrio.

A continuación, se describe la estructura organizacional en la Región Metropolitana de Santiago, de la Subdirección de Operaciones Habitacionales que asume la gestión coordinada de los distintos subsidios habitacionales, enfatizando las unidades involucradas que dependen de ésta, en los procesos que implica el FSEV (Borde y letra negra).

ESQUEMA 7. ORGANIGRAMA DE LA SUBDIRECCIÓN DE OPERACIONES HABITACIONALES –SERVIU RM



Fuente: Subdirección de Operaciones Habitacionales SERVIU RM

Tal como puede apreciarse del organigrama de la Subdirección de Operaciones Habitacionales, los dos departamentos con mayor involucramiento en la gestión del FSEV, cuentan con una unidad organizacional propia de soporte técnico, que permite realizar consulta para determinados casos a los sistemas informáticos de manera más local, evitando la espera si estas consultas fueran realizadas a la división de Informática del MINVU. Por último, cabe destacar que en la RM en el caso de la modalidad de adquisición, el llamado a postulación se realiza con apoyo del ISP y algunos municipios, quienes difunden y revisan en primera instancia los antecedentes de las familias postulantes.

Otro actor institucional que colabora con la gestión del FSEV corresponde a las Secretaría Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), entidades desconcentradas del Ministerio y representan al Ministro en cada región y velan por el cumplimiento y aplicación regional de la política sectorial, por ejemplo en el caso del Fondo, si es autorizado por el Ministro podrá realizar llamados en condiciones especiales en sus respectivas regiones, suspender aplicación de los subsidios de adquisición, suscribir el Convenio Marco para la asistencia técnica de las EP, tras la revisión de las calificaciones realizadas por el SERVIU respectivo; autorizar grupos menores para determinadas tipologías constructivas, emitir resoluciones fundadas de subsidios complementarios tales como localización y discapacidad, publicar la selección y otorgamiento de subsidios, entre las principales

En términos evaluativos, dado el modelo de ejecución del FSEV con un alto grado de externalización de dos de tres de sus componentes, la estructura organizacional de los SERVIU absorbe las funciones (eminente de control y fiscalización) que les encomienda la normativa, lo mismo ocurre con las SEREMI, lo es aplicable a este subsidio como a los otros subsidios habitacionales que se encuentren vigentes. A ello se suma, las restricciones legales de la ley orgánica ministerial que le otorga un ordenamiento organizacional con pocos espacios de flexibilidad para introducir cambios mediante reglamentación administrativa que igualmente requieren del control de legalidad para que entren en vigencia.

En este contexto, la ejecución del FSEV en regiones depende de los eventuales ajustes organizacionales (estructura y personal) que permitan las autoridades. Antecedentes todos, que impiden realizar un pronunciamiento robusto sobre la efectividad del diseño de gestión, ni tampoco sugerir una alternativa, sin que medie un estudio específico con simulaciones de escenarios sobre oferta y demanda, incluyendo la capacidad de carga de estas entidades. Solo es posible advertir 4 problemas centrales en relación con la actual estructura que alberga al FSEV.

- Duplicación de unidades que dan soporte informático para la asignación y aplicación de subsidios, (al menos en la Región Metropolitana)
- Ausencia de una unidad organizacional para cumplir una importante función; la detección y localización en los territorios de la demanda social
- Invisibilización y/o subordinación de funciones clave en Subdirecciones, Departamentos y Sub Direcciones para una gestión más fluida y coordinada del FSEV, tales como las asesorías que se brindan a las familias y EP con evaluación preliminar de los terrenos, apoyo técnico previo a la postulación para orientar los proyectos constructivos, la revisión de antecedentes para postulaciones, la intervención en la asignación de las viviendas. Se reproduce la invisibilización del DAGV en la orgánica del nivel central, por lo que las coordinaciones y acciones de complementación con otras divisiones depende de las capacidades personales, y no de las jerarquías de la institución.
- En el caso de la Región Metropolitana la estructura orgánica deriva en una atomización del proceso global de ejecución del FSEV en distintas unidades, de hecho, las jefaturas intermedias desconocen el proceso en su totalidad. Y si bien con esta modalidad se gana en especialización, esta situación trae aparejada el riesgo de fragmentar la responsabilidad agregando mayor dificultad para detectar trabas y por lo mismo esto demanda importantes horas laborales en coordinación interna de acciones para que se cumplan los hitos previstos y exista continuidad en el proceso.

Por último en lo que respecta a la gestión y coordinación con programas relacionados al interior del MINVU, se pueden mencionar la relación con el programa DS1, que está destinado a las familias que cuentan con capacidad de ahorro y que pueden acceder a comprar una vivienda con crédito hipotecario o con ahorros propios, y que por su baja ejecución permite al FSEV atender a familias de este segmento que así lo decidan, vale decir, sobre el 40% de la clasificación socioeconómica del Registro Social de Hogares.

De forma similar, se vincula con el programa DS19, el cual permite a familias de diferentes realidades socioeconómicas que buscan adquirir su primera vivienda con apoyo del Estado, acceder a proyectos habitacionales en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes.

Las familias que tienen un subsidio para comprar una vivienda lo pueden aplicar en estos proyectos habitacionales, en la medida que existan viviendas por el valor correspondiente a su beneficio y de igual forma, las familias o personas que no tienen un subsidio habitacional también pueden acceder a viviendas de estos proyectos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de postulación al Subsidio para Sectores Medios, DS1. En la práctica el programa de integración social D19, recibe mayormente a familias del DS1 tramo 1 y no del DS N°49 modalidad adquisición.

Con el Programa de Protección del Patrimonio Familiar, no se verifica coordinación oficial, aunque en la teoría podrían vincularse mutuamente, toda vez que este programa está destinado al financiamiento de obras de equipamiento comunitario y/o mejoramiento del entorno, de mejoramiento de la vivienda o ampliación de la vivienda, para aquellas viviendas que se definen como objeto del FSEV.

En la ejecución realizada a través de los SERVIU, el FSEV ha establecido convenios con otros ministerios e instituciones públicas para dar cupos preferentes dentro de los proyectos de construcción (CNT y MP), son el caso del Servicio Nacional de la Mujer para atender a las mujeres con violencia intrafamiliar y con el Servicio Nacional de Menores, para aquellas familias que dan tutela a niños o niñas vulnerables por períodos significativos. Asimismo, actualmente se ha incorporado un convenio con el Servicio Nacional de la Discapacidad para la construcción de viviendas especiales o adaptadas. De igual forma es importante destacar que existe un convenio con el MDS para el acceso al registro social de hogares (RSH), con el fin de comprobar la calificación socio económica de las familias postulantes.

C. Criterios de asignación de recursos, mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

Los procesos de asignación de recursos a los beneficiarios dentro del Componente 1: “Otorgamiento de subsidios para la adquisición o construcción”, exigen básicamente los mismos requisitos de postulación al subsidio independiente de la modalidad de adquisición de vivienda escogida por la familia/beneficiario (compra o construcción). Sin embargo, los montos de los subsidios a los que se pueden optar varían según la modalidad escogida.

A rasgos generales, y para efectos de simplificar la explicación⁹⁴ de asignación de subsidios dentro del Componente 1, se tiene que independiente de la modalidad de elección de vivienda que postula la familia, el subsidio tiene la misma estructura de financiamiento, en la cual existe un ahorro mínimo exigido a los beneficiarios, un aporte estatal base con cargo a la asignación presupuestaria asociada al programa en la Ley de Presupuestos⁹⁵, y aportes adicionales opcionales con cargo a la misma asignación.

ESQUEMA 8. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO COMPRA Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

⁹⁴ Al finalizar esta sección se mostrará el detalle de las posibles combinaciones y opciones de subsidios a los que pueden optar las familias, según modalidad de postulación y alternativas de construcción. (Ver Apartado explicativo).

⁹⁵ Esta línea presupuestaria corresponde al Fondo Solidario Elección de Vivienda, subtítulo 33, ítem 01, asignación 133 de cada uno de los SERVIU regionales.



Fuente: Guía Minvu Compra y Construcción de Vivienda para Familias Vulnerables

En el caso del subsidio para comprar una vivienda construida de hasta 950 UF, se permite a familias que no son dueñas de una vivienda y viven en una situación de vulnerabilidad social y necesidad habitacional, comprar una vivienda construida sin deuda hipotecaria, o bien, integrarse a una de las iniciativas de la nómina de proyectos habitacionales del SERVIU de la región. En este caso, el aporte del Estado está compuesto por un subsidio base de 314 UF, el cual puede aumentar según la ubicación geográfica de la vivienda y subsidios complementarios que dependen de las características del grupo familiar que postula y la vivienda que se espera comprar.

ESQUEMA 9. ESTRUCTURA DE MONTOS DE SUBSIDIO COMPRA DE VIVIENDAS

Subsidio base  desde 314 UF				
Subsidios Complementarios				
Subsidio según localización de la vivienda	Densificación en altura (desde tres pisos)	Discapacidad (obras especiales en la vivienda)	Superficie adicional (viviendas sobre 37,5 mt ²)	Permite el ahorro adicional (más de 10 UF al postular)
 120 ó 200 UF	 110 UF	 20 u 80 UF	 Hasta 50 UF	 Hasta 30 UF

Fuente: Guía Minvu Compra de Vivienda para Familias Vulnerables D.S. N°49

Por otro lado, el subsidio para construir una vivienda DS N°49 permite a familias que no son dueñas de una vivienda y viven en una situación de vulnerabilidad social y necesidad habitacional, construir una vivienda o un conjunto de ellas (casas o departamentos) sin crédito hipotecario. En este caso, el aporte del Estado está compuesto por un subsidio base y aportes complementarios que pueden variar según la zona geográfica en que se ubique la vivienda, las condiciones particulares del proyecto y de la familia beneficiada. Este subsidio tiene cuatro alternativas, las cuales se detallan en el siguiente esquema.

ESQUEMA 10. ESTRUCTURA DE MONTOS DE SUBSIDIO DE CONSTRUCCIÓN SEGÚN ALTERNATIVA

CNT CONSTRUCCIÓN EN NUEVOS TERRENOS	Subsidio de hasta 963 UF	Son proyectos habitacionales que tienen entre 10 y 160 viviendas. Incluyen urbanización, equipamiento y áreas verdes. La postulación es colectiva.
PC PEQUEÑO CONDOMINIO	Subsidio de hasta 981 UF	Son proyectos habitacionales que tienen entre 2 y 9 viviendas. Se desarrolla en un terreno urbano bajo el régimen de copropiedad inmobiliaria (Ley 19.537). La postulación es colectiva.
CSP CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO	Subsidio de hasta 930 UF	Corresponde a la construcción de una vivienda en un sitio que pertenece a la persona que postula. La postulación puede ser colectiva o individual.
DP DENSIFICACIÓN PREDIAL	Subsidio de hasta 921 UF	Es la construcción de una o más viviendas en un terreno donde ya existe una o más propiedades habitacionales. La postulación puede ser colectiva o individual.

Fuente: Guía Minvu Construcción de Vivienda para Familias Vulnerables D.S. N°49

Para ambas modalidades (compra y construcción) los requisitos de postulación son:

- Tener mínimo 18 años de edad.
- Contar con Cédula Nacional de Identidad Vigente. Las personas extranjeras deben presentar Cédula de Identidad para Extranjeros con permanencia definitiva y Certificado de Permanencia Definitiva (emitido por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior o por Policía de Investigaciones de Chile).
- Estar inscrito en el Registro Social de Hogares (RSH) y no superar el tramo de calificación socioeconómica del 40% más vulnerable de la población con excepción de:
 - Postulaciones colectivas, donde el 70% de los integrantes del grupo deberá pertenecer al 40% más vulnerable de la población y el 30% podrá pertenecer a tramos superiores hasta el 90% de calificación socioeconómica según el RSH.
 - Postulaciones individuales para Construcción en Sitio Propio, donde el postulante podrá pertenecer hasta el 50% más vulnerable de la Población, según el RSH.
- Acreditar en el RSH un grupo familiar. No pueden postular personas solas (familias unipersonales) excepto los Adultos Mayores, viudos/as o aquellas que tengan un grado de discapacidad (acreditada ante el COMPIN), calidad de indígenas o sean reconocidas en el Informe Valech.
- Tener una cuenta de ahorro para la vivienda a nombre de quien postule y tener en ella un ahorro mínimo de 10 UF. En el caso de postulaciones colectivas, si la persona pertenece a un tramo mayor al 40% según el RSH, deberá contar con un ahorro de 15 UF. En ambos casos, el ahorro debe estar depositado a más tardar el último día hábil del mes anterior al ingreso de los antecedentes para la postulación del grupo organizado al Sistema Informático.

Una vez que se abren los diferentes llamados de postulación a las distintas modalidades de subsidio, se revisan y evalúan las postulaciones de las familias y asigna un puntaje que permitirá establecer un orden de prelación para la entrega (otorgamiento del subsidio).

La determinación del puntaje individual se efectuará sumando cada uno de los factores obtenidos por el postulante. Mientras que, en el caso de la postulación colectiva, se sumarán los puntajes individuales que obtenga cada uno de los postulantes del grupo y se dividirá por el número total de familias integrantes de éste. En el caso de grupos asociados a megaproyectos, este puntaje será calculado sobre la base del total de familias asociadas a las distintas etapas del megaproyecto. El resultado que se obtenga será el puntaje del grupo que postula al subsidio respectivo.

Los criterios y factores para determinar el puntaje que definirá la prelación entre los postulantes, son los siguientes:

a) Núcleo Familiar:

- 40 puntos por cada uno de los integrantes del grupo familiar señalado en la Declaración de Núcleo Familiar, incluido el conviviente, de ser el caso, exceptuando al postulante. El postulante unipersonal no obtendrá puntaje por este concepto.
- 100 puntos adicionales, si el postulante es madre o padre soltero, divorciado o viudo que tenga a su cargo hijos de hasta 24 años, incluidos los que cumplan 25 en el año calendario del llamado, que vivan con él y a sus expensas, lo que se deberá acreditar con una declaración jurada simple. No se otorgará este puntaje en caso de que en la Ficha de Protección Social, o en el instrumento que la reemplace, se identifique al postulante con cónyuge o conviviente.
- 30 puntos adicionales por cada menor de hasta 5 años de edad incluido en la Declaración de Núcleo, comprendidos los que cumplan 5 años durante el año calendario del llamado.
- 20 puntos adicionales por cada menor entre 6 y hasta 18 años de edad, integrantes del núcleo familiar identificado en la Declaración de Núcleo, incluidos los que cumplan 6 y 18 años durante el año calendario del llamado.

- 100 puntos adicionales por cada miembro del núcleo familiar declarado que estuviere inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad.
- 100 puntos adicionales por cada miembro integrante del Núcleo Familiar declarado que tuviese 60 o más años de edad, considerando los que cumplen 60 años durante el año calendario del llamado.
- 100 puntos si el postulante o su cónyuge invoca su condición de persona reconocida como víctima en el informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, o por la Comisión Asesora para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura.
- 40 puntos adicionales por cada integrante del núcleo familiar que acredite ser voluntario activo del Cuerpo de Bomberos y que se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Bomberos Voluntarios a cargo de la Junta Nacional de Cuerpo de Bomberos de Chile.
- 20 puntos por cada integrante del núcleo familiar que haya cumplido efectivamente con su Servicio Militar en modalidad de Conscripción Ordinaria y Valer Militar, y que ha quedado en condición de Acuartelado en el Proceso de Selección de Contingente a partir del año 2004.

b) Vulnerabilidad Social

Para postulaciones colectivas, se considerará como Puntaje de Vulnerabilidad Social el correspondiente al quintil de vulnerabilidad al que pertenezca el núcleo familiar postulante, según el Ministerio de Desarrollo Social, o su sucesor legal, conforme a lo siguiente:

- 90 puntos para núcleos familiares pertenecientes al primer quintil de vulnerabilidad.
- 45 puntos para núcleos familiares pertenecientes al segundo quintil de vulnerabilidad.

Las familias pertenecientes a otros quintiles de vulnerabilidad no recibirán puntaje por este concepto.

c) Vulnerabilidad Habitacional

Se considerará como Puntaje de Vulnerabilidad Habitacional (PtjeVH) aquél que resulte de la siguiente ecuación:

$$PtjeVH = 180 * (Hac_R) + 60 * Tipo + 20 * Agua + 20 * Excretas$$

Donde:

Hac_R: Corresponde al índice de hacinamiento del núcleo familiar del postulante, según la siguiente clasificación:

Índice de Hacinamiento	Valor
Hasta 2	0
Entre 2,1 y 2,5	0,25
Entre 2,6 y 3,0	0,5
Entre 3,1 y 3,5	0,75
De 3,6 o más	1

Índice de hacinamiento: Corresponde al cuociente entre el número de personas y el número de dormitorios, calculado en base a los antecedentes consignados en la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace, de la cual forma parte el núcleo familiar del postulante.

Tipo: Corresponde a la variable Tipo de Vivienda de la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace, de la cual forma parte el núcleo familiar del postulante, según la siguiente clasificación:

Tipo de Vivienda	Tipo	Valor
Casa	No Precaria	0
Departamento		
Casa con piso de tierra		
Departamento con piso de tierra		
Mediagua	Precaria	1
Pieza dentro de la vivienda		
Choza, rancho, ruca o situación de calle		

Aqua: Corresponde a la variable disponibilidad de agua de la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace de la cual forma parte el núcleo familiar del postulante, según la siguiente clasificación:

Categoría	Aqua	Valor
Con llave dentro de la vivienda	Sin Déficit	0
Con llave dentro del sitio, pero fuera de la vivienda	Con Déficit	1
No tiene sistema, acarrea		

Excretas: Corresponde a la variable sistema de eliminación de excretas de la Ficha de Protección Social o el instrumento que la reemplace, de la cual forma parte el núcleo familiar del postulante, según la siguiente clasificación:

Categoría	Excretas	Valor
WC, conectado a alcantarillado	Sin Déficit	0
WC, conectado a fosa séptica	Con Déficit	1
Letrina sanitaria conectada a pozo negro		

Ahora bien, es importante entender y considerar que el diseño del programa, las normativas que lo rigen, sus potenciales modificaciones son labores que se desempeñan en el nivel central del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en particular, el Departamento de Atención a Grupos Vulnerables dentro de la División de Políticas Habitacionales. Sin embargo, la operacionalización y gestión territorial del programa recae en cada uno de los Servicios de Vivienda y Urbanización SERVIU, por ello, para describir el proceso de distribución presupuestaria entre componentes y regiones es necesario entender dicha diferencia.

Otro punto importante para entender el proceso de planificación presupuestaria del DS N°49, tiene relación con la temporalidad en la ejecución del subsidio. Es decir, una vez que el subsidio es otorgado, el beneficiario tiene plazo de hasta 21 meses para poder ejecutarlo (que sea pagado) y esto puede demorarse por el tiempo que necesitan las familias para encontrar una vivienda para la compra (caso adquisición), o en el tiempo que toma la construcción de las viviendas (caso construcción colectiva). Por ello, desde el punto de vista de la gestión de los recursos y con la restricción adicional de tener presupuestos anuales, se lleva la contabilización en dos formatos. Por un lado, existe el “presupuesto” entendido como los recursos del año para el pago de los subsidios emitidos, y existe el “programa” entendidos como los compromisos en UF del año para la definición de iniciación de proyectos.

La asignación y distribución del “programa” regional considera distintos factores. El primero de ellos corresponde al peso relativo que cada región tiene en el déficit cuantitativo. Luego, se considera la tasa de colocación de subsidios del año anterior, el Banco de Postulaciones (proyectos en evaluación y proyectos en preparación) y planes específicos como PEDZE, Plan Norte, Plan Arauco, Campamentos,

Regeneración de Conjuntos Habitacionales. En base a dichos factores, y en conversación con las direcciones regionales se definen los recursos asociados para la generación de proyectos y otorgamiento de subsidios. Sin embargo, respecto al “presupuesto” este se determina de acuerdo con el arrastre de compromisos por pagar y tasas de pago según año de origen de subsidios, es decir, los recursos del año asignados en la Ley de Presupuestos son utilizados para pagar los compromisos adquiridos en años anteriores a través del otorgamiento de subsidios, y los pagos están asociados a variables como el estado de avance de las obras o cantidad de familias que encuentran una vivienda para la compra (en la modalidad de adquisición individual).

Este proceso dentro del ciclo presupuestario del Programa es denominado PEGIR⁹⁶, planificación estratégica y gestión de recursos, en el cual anualmente concurren todas las regiones, exponen su planificación para el siguiente año y los SERVIU elevan una solicitud de recursos asociados a una cantidad de subsidios según ciertos objetivos, énfasis y el déficit que detectan en el territorio.

Dado que los plazos para ejecución del subsidio, y los plazos de construcción superan el año calendario, la gestión presupuestaria se complejiza dado que se deben ir cumpliendo compromisos de pago de acuerdo con variables que no siempre están bajo el control total del Fondo Solidario de Elección de Vivienda D.S. N°49.

Una vez que la distribución entre regiones de recursos está consensuada, la asignación de dicho presupuesto entre componentes es automática. Esto ocurre, porque los componentes 2 y 3 de asistencia técnica y fiscalización están vinculados directamente al otorgamiento de un subsidio en cualquiera de sus modalidades, y se fijan por resolución de DITEC (Res. 1875 de 2015). Es decir, una vez que se otorga un subsidio habitacional a un beneficiario, parte de dicho monto está normado para que sea dedicado a la provisión de la asistencia técnica y fiscalización de obras cuando sea pertinente.

Cada SERVIU tiene asignado en su presupuesto por Ley una línea presupuestaria correspondiente al Fondo Solidario Elección de Vivienda, en particular, el subtítulo 33, ítem 01, asignación 133, la se desglosa para control interno (no en la ley) en pago del subsidio y pago de asistencia técnica. Y respecto a su ejecución, es tarea de los SERVIU pagar los compromisos adquiridos en razón a los subsidios que reúnen requisitos para anticipos o pago dentro del año calendario.

En el caso de los subsidios de construcción y principalmente en su modalidad colectiva, existen actores intermediarios que viabilizan la entrega de los bienes y servicios finales del Programa. Por un lado, las entidades patrocinantes encargadas de proveer la asistencia técnica/jurídica y, por otro lado, las constructoras responsables de llevar las obras de construcción de las viviendas. En estos casos, los mecanismos de transferencia de recursos se realizan a través de la firma de un contrato (de construcción y un convenio marco por servicios de asistencia técnica), y una resolución que define los montos y los hitos de pago con los productos a entregar. Los estados de pago se ejecutan de acuerdo con los avances que presentan las obras y el cumplimiento de los servicios de asistencia técnica. Los SERVIU pagan ambos conceptos directamente al contratista o la Entidad Patrocinante que cumpla con los requisitos de pago.

Apartado explicativo. Detalle de Montos de subsidios de acuerdo con modalidades y tipologías de vivienda. (Artículo 35, DS 49 de 2011, del MINVU)

CUADRO N°1 SUBSIDIOS COMPLEMENTARIOS CONTEMPLADOS POR MODALIDAD DE VIVIENDA (MONTOS MÁXIMOS)

Subsidios complementarios	Montos máximos*	Modalidad en la que aplica	
		Construcción	Adquisición

⁹⁶ El PEGIR es un proceso de planificación de toda la inversión y gasto del Ministerio, en el que se inscribe la inversión habitacional.

Localización (zonas urbanas)	200 UF	✓ (CNT-CSP)	✓
Factibilización (zonas rurales o donde no aplique localización)	120 a 180 UF	✓ (CNT)	✓
Incentivo y premio al ahorro adicional	30 UF	✓ (todas)	✓
Densificación en altura	110 a 190 UF	✓ (CNT- PC)	✓
Por grupo familiar	70 UF	✓ (todas)	----
Discapacidad (obras especiales en la vivienda)	20 u 80 UF	✓ (todas)	----
Equipamiento y espacio público	20 a 26 UF	✓ (CNT- PC)	----
Habilitación de terreno	280 UF	✓ (todas)	----
Superficie Adicional (viviendas construidas sobre 37,5 m ²)	50 UF	----	✓
Proyectos de mediana escala	50 UF	✓ (CNT)	----
Territorios especiales y localidades Aisladas	50 UF	✓ (todas)	----

Fuente: Art. 33-35, DS 49 (V. y U.) de 2011

(*) corresponde a los máximos establecidos para zonas aisladas o en condiciones de máxima complejidad o vulnerabilidad.

Fuente: Artículos 33 - 35, Decreto Supremo N° 49, (V. Y. U.) de 2011

SIGLAS:

SDL: Subsidio de Localización

SF: Subsidio de factibilización

SIAA: Subsidio de incentivo y premio al ahorro adicional

SDA: Subsidio de densificación en altura

SGF: Subsidio por grupo familiar

SPD: Subsidio para personas con discapacidad

SEEP: Subsidio de Equipamiento y Espacio Público

SH: Subsidio de Habilitación

SSA: Subsidio por Superficie Adicional para Adquisición de Vivienda Construida

STE: Subsidio para Territorios Especiales y Localidades Aisladas

SPME: Subsidio Proyectos Mediana Escala

CUADRO 2. MONTOS DE SUBSIDIO DE ASISTENCIA TÉCNICA SEGÚN MODALIDADES DE SUBSIDIO Y TIPOLOGÍAS DE VIVIENDA POR FAMILIA

	Construcción				Adquisición de vivienda construida (AVC)
	Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) ⁽¹⁾	Construcción en Sitio Propio (CSP)	Construcción en Densificación predial (DP)	Construcción en Pequeño Condominio	
1-30	40,5 UF DA-H 3,3 UF SF: 1 UF SPD: 15 UF STE: 15 UF	39 UF SPD: 15 UF STE: 12 UF OEE: 5 UF	41 UF SPD: 15 UF STE: 12 UF REG: 7 UF/15UF* OEE: 5 UF	43 UF SPD: 15 UF STE: 12 UF OEE: 5 UF IGTD=1 UF/2 UF	

	CE: 0,65UF OEE: 0,3 UF IGTD=1 UF/2 UF CSis/CSal	IGTD=1 UF/2 UF	IGTD=1 UF/2 UF		
31-70	27,5 UF DA-H 2,5 UF SF: 1 UF SPD: 15 UF STE: 8 UF CE: 0,4 UF OEE: 0,2 UF IGTD=1 UF/2 UF CSis/CSal				
71- 120	15,5 UF DA-H 1,5 UF SF: 1 UF SPD: 15 UF STE: 5 UF CE: 0,35 UF OEE: 0,15 UF IGTD=1 UF/2 UF CSis/CSal				
121 y +	11,5 UF DA-H 0,7 UF SF: 1 UF SPD: 15 UF STE: 5 UF CE: 0,25 UF OEE: 0,1 UF IGTD=1 UF/2 UF CSis/CSal				
Montos máximos	47,75 UF- 77,75 UF	73 UF	82 UF en zonas no extremas- 90 UF en zonas extremas o aisladas	77 UF	

Fuente: Artículo 3, Resolución Exenta N° 1.875, (V. Y. U.) de 2015

1. Incluyen monto de asistencia técnica a SERVIU para Plan de Acompañamiento Social y formación de nuevo barrio.
2. Siglas de pagos adicionales vía asistencia técnica:

DA-H: Incremento de Asistencia técnica para los proyectos que cuenten con subsidio de Densificación en altura o habilitación
SF: Incremento de Asistencia técnica para los proyectos que cuenten con subsidio de Factibilización

SPD: Incremento de Asistencia Técnica para Proyectos que cuenten con Subsidio a la Discapacidad

STE: Incremento de Asistencia Técnica para Proyectos a desarrollar en Territorios Especiales y Localidades Aisladas

REG: Incremento de Asistencia Técnica para regularización de viviendas en Proyectos de Densificación Predial

CE: Incremento de Asistencia Técnica para Proyectos de Clasificación Energética de Viviendas, se debe adicionar un subsidio base de 10 UF por proyecto.

OEE: Incremento de Asistencia Técnica para Proyectos que contemplen Obras de Eficiencia Energética para la Vivienda (Sistemas Solares Térmicos y Paneles Fotovoltaicos), se debe adicionar un subsidio base de 10 UF por proyecto.

CSis: Incremento de Asistencia Técnica para la Exploración Geotécnica Asociada a la Clasificación Sísmica de los Suelos = monto de hasta 540 UF sin relación con la cantidad de familias del proyecto

CSal: Incremento de Asistencia Técnica para la Exploración Geotécnica Asociada a la Construcción en Suelos Salinos = monto hasta 275 UF sin relación con la cantidad de familias del proyecto

IGTD: Labores sólo realizables por SERVIU de Información y Gestión Territorial de la Demanda

CUADRO 3. MONTOS DE SUBSIDIO DE FISCALIZACIÓN POR VIVIENDA, SEGÚN TIPOLOGÍAS DE PROYECTOS DE CONSTRUCCIÓN VIVIENDA

	Construcción			
	Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) ⁽¹⁾	Construcción en Sitio Propio (CSP)	Construcción en Densificación predial (DP)	Construcción en Pequeño Condominio
1-30		11UF / 25UF		
31-70		10 UF/ 20 UF		
71- 120		11 UF / 17 UF		
121 y +		9 UF / 15UF		

Fuente: Artículo 4, Resolución Exenta N° 1.875, (V. Y. U.) de 2015

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

El modelo de seguimiento del FSEV es principalmente de tipo administrativo, orientado a verificar el cumplimiento de etapas de cada proyecto habitacional (en el caso de modalidad de construcción) o unidad de vivienda adquirida (en el caso de modalidad AVC), y el estado de pago asociado a cada una de dichas etapas. Siendo la unidad de seguimiento los proyectos, ya que realizar un seguimiento en base a beneficiarios resulta complejo.

La información de la producción de componentes del FSEV es producida y reportada principalmente por los SERVIU; es acopiada y gestionada por la División Informática (DINFO), quien distribuye a todos los solicitantes de información previa validación de la División de Política Habitacional (DPH).

El otorgamiento de subsidios se monitorea, separando las modalidades de construcción y adquisición de viviendas. En el primer caso, la unidad de monitoreo es el proyecto constructivo, sea en postulación individual (una vivienda, un proyecto) o colectiva (un conjunto o un proyecto). En el caso de la Asistencia técnica” y “Fiscalización”, también se monitorean por proyecto. El registro considera tanto el avance de pago de los subsidios de AT asociado a proyectos constructivos o grupos de beneficiarios de la modalidad de AVC. En el caso de Fiscalización, esta información es proporcionada por los respectivos SERVIU quienes cargan los avances de obras en el sistema MUNIN.

La unidad responsable (DGAV) maneja una planilla de control general de la aplicación de los subsidios, que agrega información por años de otorgamiento de subsidios (desde el primer año de aplicación) y por modalidades de adquisición y construcción, así como por modalidad de postulación individual y colectiva. La unidad de análisis de este cuadro de control son los beneficiarios de subsidios otorgados.

Además de este seguimiento regular, la unidad responsable no dispone de fondos, ni realiza labores regulares de monitoreo de resultados intermedios o finales. De manera puntual en la actualidad se ha establecido un convenio de colaboración con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, para recoger información evaluativa respecto de los procesos participativos vinculados al Plan de Acompañamiento Social contenido en la Asistencia Técnica, con equipos de estudiantes en procesos de práctica de titulación. Por su parte, el Centro de Estudios de Ciudad y territorio (Ex CEHU), no ha realizado estudios evaluativos del Programa en el período de tiempo que comprende esta evaluación.

En cuanto al seguimiento programático, el FSEV no cuenta con una Matriz de Marco Lógico que dé cuenta de diferentes niveles de resultado. Se generan reportes programáticos para diferentes entidades contraloras, siendo reportados por el Departamento de Planificación y Control de Gestión del Ministerio.

- Seguimiento y Monitoreo de Programas MIDESO: en el período evaluado (2016 - 2019) los indicadores a nivel de propósito dan cuenta de la focalización del Programa en hogares

- monoparentales y con personas con discapacidad y solo cuentan con información para el año 2018.
- Reportes a otras instituciones: La institución a nivel ministerial define algunos indicadores y datos claves que son reportados en diferentes instrumentos. En particular, el FSEV aporta con uno o dos indicadores asociados al programa, que permiten completar el set de indicadores monitoreados. Dichos indicadores corresponden principalmente a la cantidad de subsidios otorgados, número de viviendas entregadas y estado de avance en la construcción de obras. Los instrumentos en los cuales se reporta dicha información son:
 - Indicadores de Desempeño (Formulario H).
 - Compromisos SEGPRES.
 - Convenios de Desempeño Colectivo.
 - Reportes a Ministro.

Finalmente, parte importante de las funciones de ejecución del Programa recae en entidades externas (Entidades Patrocinantes), las son calificación una vez al año, en el contexto de los Convenios Regionales de Asistencia Técnica (CRAT), pudiendo ser catalogadas en 3 categorías según su desempeño en el Programa: buena (80 a 100 puntos); aceptable (50 a 79 puntos); mala (0 a 49 puntos). Esta evaluación es realizada por cada SEREMI y publicada para conocimiento de los núcleos postulantes.

ANEXO 4: ANÁLISIS DE GÉNERO DE PROGRAMAS EVALUADOS

1. *Marco de comprensión de la problemática de acceso a la vivienda desde una perspectiva de género*

De acuerdo al planteamiento de ONU-Mujeres, en este proceso de rápida urbanización, la dificultad para incorporar de manera plena el enfoque de igualdad de género en la planificación urbana, la legislación y el desarrollo económico está obstaculizando la capacidad de inclusión de las ciudades e impidiendo la integración plena de las mujeres y las niñas en la vida económica, social, política y cultural de las ciudades.

Comparadas con las áreas rurales, las ciudades ofrecen oportunidades de empleo más diversas que aumentan la independencia financiera; más fácil acceso a la educación en los diferentes niveles; mayor acceso a los servicios de salud; mayores oportunidades de socializar fuera del hogar; mayores posibilidades de asumir roles de liderazgo comunitario o político; y, lo más notable, mayores posibilidades de redefinir los roles tradicionales de hombres y mujeres. Sin embargo, las desigualdades de género persisten; por ello, las mujeres y las niñas se benefician menos de la urbanización y del espacio urbano que los hombres y los niños (ONU-Mujeres, sf). De hecho, las mujeres y las niñas en las ciudades enfrentarán un conjunto de barreras específicas y vulnerabilidades: desigualdad de género, violencia contra las mujeres, pobreza, trabajo no remunerado en el cuidado de otros, control limitado sobre los activos, desigual participación en la toma de decisiones públicas y privadas, y barreras para la educación, el empleo, la vivienda y los servicios básicos. Aún más, estas brechas serían aún más agudas y evidentes en los asentamientos urbanos informales, donde las mujeres son la mitad de la población. En estos asentamientos, las mujeres enfrentan los mayores retos urbanos: pobreza, hacinamiento, acoso y abuso sexual, y falta de acceso a la seguridad en la propiedad de la vivienda, agua y saneamiento, transporte y servicios de salud sexual reproductiva.

Dado que existe un consenso mundial respecto a esta situación, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la relación entre igualdad de género y el desarrollo sostenible urbano. La visión del ODS 11, que insta a lograr ciudades y asentamientos urbanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, está estrechamente vinculada con el ODS 5 sobre la igualdad de género, y no puede alcanzarse sin considerar la vivienda, el transporte, los espacios públicos y los servicios públicos seguros, inclusivos y asequibles para las mujeres y las niñas.

Observar las políticas de vivienda y ciudad desde una perspectiva de género, implica reconocer que hay dos derechos en juego: la de los derechos de las mujeres que cuestionan la división sexual del trabajo, y la del derecho a la ciudad —en cuanto a la omisión que ha existido de las mujeres y de la perspectiva de género en el urbanismo—. ¿Qué implica esto?

Carmen Gregorio (2011) propone que, es vital superar la dicotomía entre producción y reproducción. Esto supone objetar una concepción de la vida social —androcéntrica, legitimada y naturalizada— que ha invisibilizado el trabajo doméstico de las mujeres, alejándolo de los parámetros del mercado. Sin embargo, sin la reproducción social es imposible la producción material. Ello trasunta en la valorización del ámbito de la reproducción y relacionar el espacio privado con el espacio público. Ello puede hacerse, por ejemplo, a través de la creación de un tejido urbano más diverso y denso, que integre a los diferentes sectores de la ciudad, con servicios, equipamientos, infraestructura y medios de transporte que respondan a las distintas demandas de los habitantes, y que no solo considere a los trabajadores remunerados y “productivos”. Como explica Montaner (2011), es vital superar el esquema ciudad / espacio público / producción y hogar / espacio privado / reproducción, pues son esferas estrechamente relacionadas.

En síntesis, la igualdad de género parte del reconocimiento de que históricamente las mujeres han sido discriminadas y es necesario llevar a cabo acciones que eliminen la desigualdad histórica y acorten las

brechas entre mujeres y hombres de manera que se sienten las bases para una efectiva igualdad de género, tomando en cuenta que la desigualdad que de facto padecen las mujeres puede agravarse en función de la edad, la raza, la pertenencia étnica, la orientación sexual, el nivel socioeconómico, entre otros. La igualdad sustantiva supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública". (ONU-Mujeres, 2018)

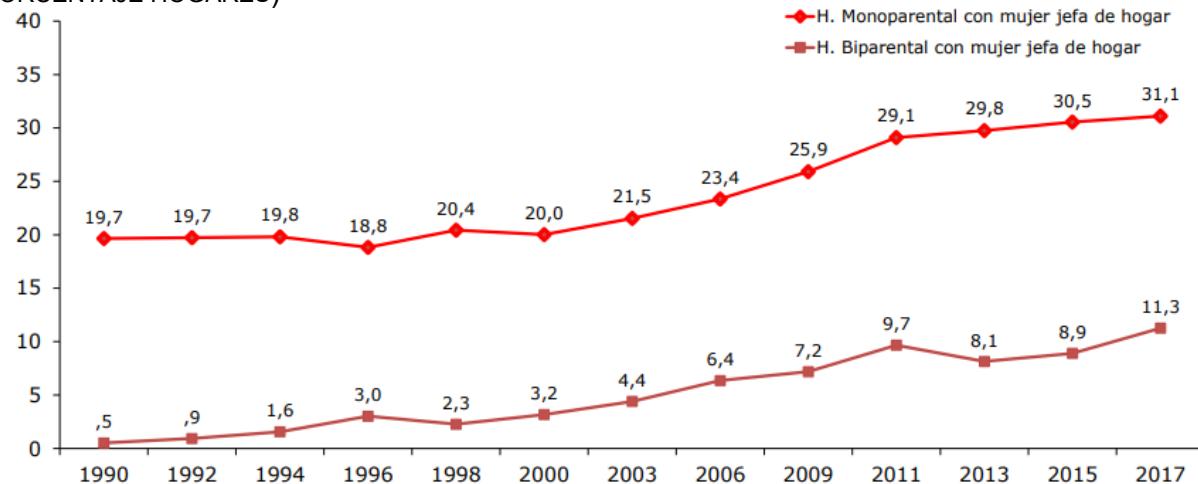
2. *El problema de acceso a la vivienda desde una perspectiva de género*

El problema público que atiende el FSEV presenta diferencias importantes desde el punto de vista de género.

En abril de 2017, Chile recibió la visita de una relatora especial de Naciones Unidas para la vivienda adecuada (Leilani Farha). De acuerdo a su reporte, Chile ha alcanzado importantes avances en el sector de la vivienda en los últimos 40 años, sobretodo, teniendo en cuenta los aspectos más inclusivos de los últimos 15 años. Sin embargo, según afirmó, hay sectores vulnerables, tales como "los pueblos indígenas, los migrantes, las personas mayores, las mujeres jefas de hogar y las personas en situación de calle que requieren una aproximación especial"

En Chile, en los últimos 25 años ha habido un cambio importante en la jefatura según sexo. Al año 1990, el 20,2% de los hogares tenía jefatura femenina, mientras en 2015 esta proporción alcanzó a un **39,5%** (Observatorio Social, 2015). Los hogares con jefatura femenina, tienden a ser hogares monoparentales, y esta condición ha ido en aumento, aun cuando el predominio de jefatura femenina en hogares nucleares monoparentales era una característica marcada desde la década de 1990. Para este tipo de hogares, la jefatura femenina aumentó desde un 82,1% a un 85,7% entre 1990 y 2015 en el caso de familias extendidas, y desde un 85,4% a un 89,1% en el caso de familias nucleares.

GRÁFICO 1 (ANEXO 4): PORCENTAJE DE HOGARES CON UNA MUJER COMO JEFA DE HOGAR SEGÚN TIPO DE HOGAR MONOPARENTAL/BIPARENTAL, RESPECTO DEL TOTAL DE HOGARES CADA AÑO (1990-2017) (PORCENTAJE HOGARES)



Diferencias en el porcentaje jefatura de hogar femenina 2015-2017: Al 95% de confianza, la diferencia entre los porcentajes de mujeres identificadas como jefa de hogar, entre los años 2015 y 2017, es estadísticamente significativa.

*Nota: Nota: Distinción entre hogares monoparentales y biparentales se refiere exclusivamente a la presencia de pareja de la o del jefe/a de hogar. En el caso de monoparentales se incluye también a hogares unipersonales y hogares sin núcleo.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 1990-2017.

Fuente: Observatorio Social, CASEN 2017.

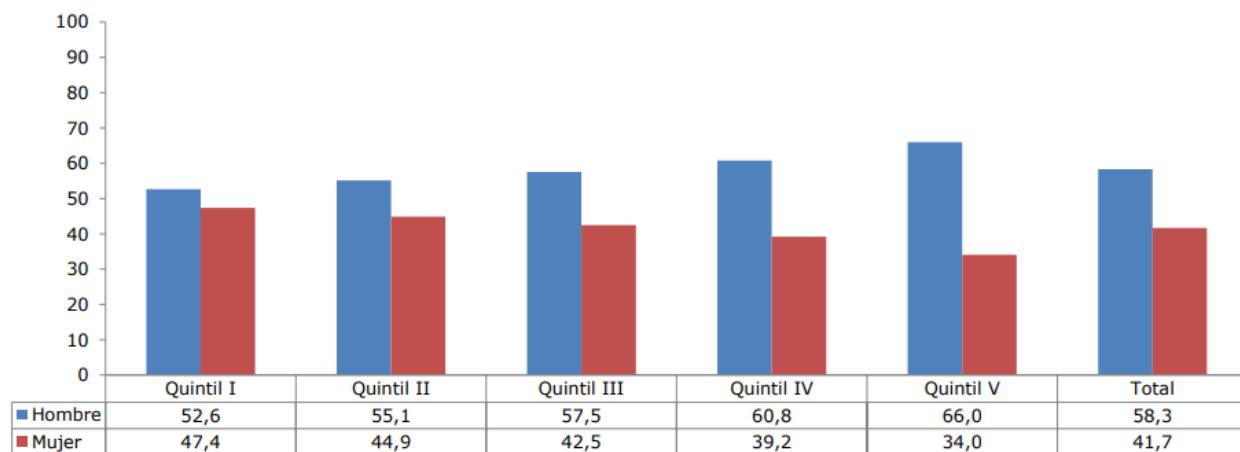
Para este segmento poblacional, el acceso a la vivienda es un tema de vital importancia. Debido a que las mujeres jefas de hogar son más vulnerables a caer en la pobreza, pues por contar con un solo

ingreso en el hogar, el que además es menor que el que perciben los varones, tienen restringido también su acceso al crédito y otras fuentes de ingreso que les permita acceder a una vivienda.

Al respecto, según su reporte, Chile ha logrado manejar con éxito una parte importante de su déficit cuantitativo de vivienda y cuenta con una tasa de propiedad de 64%. Aunque la tenencia en propiedad es mucho menor en el caso de hogares con jefatura femenina,

GRÁFICO 2 (ANEXO 4): DISTRIBUCIÓN DE HOGARES PROPIETARIOS DE VIVIENDA, SEGÚN SEXO DEL JEF/A DE HOGAR POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO PER CÁPITA (CASEN 2017)

(Porcentaje, hogares por quintil de ingreso)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2017.

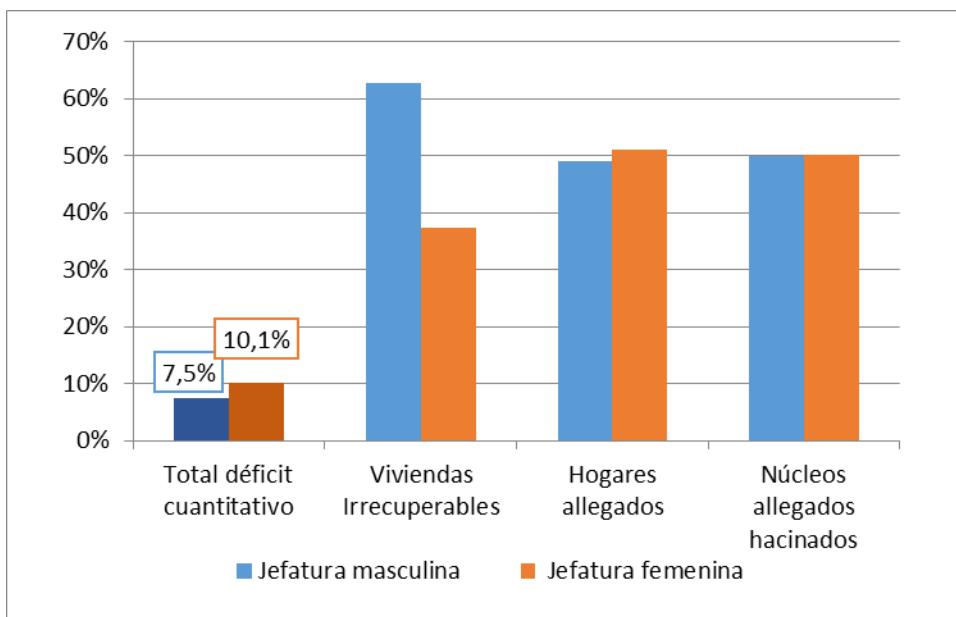
Diferencias por quintiles: Al 95% de confianza, las diferencias entre quintiles I con resto y II con resto SON estadísticamente significativas.
Diferencias por sexo: Al 95% de confianza, las diferencias entre hombres y mujeres SON estadísticamente significativas.

Fuente: Observatorio Social, CASEN 2017.

Sin embargo, sigue existiendo un déficit cualitativo de más de 1,2 millones de viviendas ya sea por necesidad de ampliación, acceso a servicios sanitarios o mejoramiento y conservación (Farha, 2017). Pero esta realidad no abarca a hombres y mujeres por igual.

Estas brechas de género en el acceso a la vivienda, quedan en evidencia al observar cómo afecta el déficit habitacional cuantitativo a hogares con jefatura masculina o femenina. De acuerdo a la encuesta CASEN 2015, el déficit habitacional cuantitativo en nuestro país, afecta al 8,5% de los hogares. Sin embargo, esto es más importante en los hogares con jefatura femenina, donde alcanza un 10%.

GRÁFICO 3 (ANEXO 4) : DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR



Fuente: Observatorio Urbano, MINVU, en base a encuesta CASEN 2015⁹⁷.

Asimismo, de los hogares de allegados en 2015 en Chile, el 51,08% corresponde a hogares con jefatura femenina, en circunstancias de que los hogares encabezados por hombres llegan al 48,9%. Por último, desde una mirada multidimensional de la pobreza, los hogares con jefatura femenina en relación a los hogares con jefaturas masculina son especialmente afectados por carencias en habitabilidad en un 20,5% (Observatorio Urbano, 2015).

Esta inequidad en el acceso a viviendas adecuadas, se explica por otras inequidades en el mercado laboral, crediticio y en la organización de la función social del cuidado.

- *Las mujeres tienen menor acceso al mercado laboral:* en Chile, desde el año 2010 hasta 2016, más del 71,3% de los hombres participó en el mercado laboral, mientras que en el mismo período la tasa de participación de la mujer, no superó el 48,4%. De manera general, la brecha de género tuvo una tendencia a la baja desde 2010 hasta 2016; de hecho, descendió 3,5 puntos porcentuales (pp.), tomando en cuenta los años 2010 (-26,8%) y 2016 (-23,3%). Sin embargo, la diferencia entre la participación de las mujeres y los hombres siguió siendo considerable, puesto que no descendió de los 20 pp. en total.
- *Las mujeres acceden a empleos de menor calidad y obtienen desigual la compensación salarial* en relación con los hombres, cuya brecha en Chile - de acuerdo a cifras recolectadas por la OCDE en 2015- es de un 15% en detrimento de la mujer, lo que lo ubica en el último lugar de los países de la OCDE. Además, la mayoría de las mujeres son empleadas en sectores con salarios por debajo de la media, tales como educación y actividades de salud (Encuesta Nacional de Empleo, INE, 2017)
- *Las mujeres enfrentan barreras de acceso a ingresos, debido a la distribución desigual de las labores de cuidado doméstico y de las personas.* De acuerdo a encuestas de uso del tiempo un 37% de las razones de inactividad económica, en el caso de las mujeres, se concentró en "Razones familiares permanentes", mientras que, en el caso de los hombres, la principal razón de inactividad, son los estudios (41,8%) y no registrar razones de cuidado (Encuesta ENE, INE, 2017). Esta brecha se ha mantenido bastante estable entre 2010 y 2017, período en que más del 97% de quienes se declaran fuera de la fuerza laboral por razones familiares permanentes, fueron mujeres. Complementariamente, en diversos estudios sobre la comparación del tiempo que mujeres y hombres destinan al cuidado ha quedado demostrado que las mujeres siguen

⁹⁷ Dato no estimado en Observatorio CASEN 2017

siendo las principales responsables de estas tareas. En un contexto de sistemas de cuidado altamente privatizados, que excluyen del acceso a buena parte de la población urbana, el aumento de personas dependientes pondrá cada vez más presión sobre el uso del tiempo por parte de las mujeres y puede constituirse en una barrera para su entrada al mundo del empleo remunerado (Rico y Segovia, 2017). Esto es una realidad Latinoamericana y chilena

3. Definición de población objetivo.

La definición de la población potencial no realiza distinciones pertinentes al género; a saber, no incorpora la condición de tipo de hogar según jefatura o monoparentalidad como elemento distintivo. Luego, en los factores de focalización que permiten seleccionar la población objetivo, sí se introducen algunos elementos que permiten compensar las barreras de acceso a la vivienda que tienen las mujeres, especialmente las más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico. Así, se asigna un puntaje especial para hogares monoparentales con hijos o hijas dependientes de hasta 24 años, lo que constituye una compensación principalmente para las mujeres, ya que tienen una mayor tasa de participación en la jefatura de hogar de los hogares monoparentales (aunque éste puntaje es la mitad en términos relativos que el que se asigna a personas con discapacidad y un cuarto del puntaje especial para personas reconocidas como víctimas de prisión y tortura).

4. Definición de propósito y bienes y servicios.

Desde el punto de vista del diseño de bienes y servicios y de la formulación de propósito, el FSEV no tiene un diseño sensible a la perspectiva de género. En el propósito, la centralidad está puesta en la provisión de un bien a familias, más no se indican referencias a condiciones de equidad en el acceso, en relación con grupos desfavorecidos; entendiendo que la población del tramo inferior de caracterización socioeconómica, es igualmente vulnerable a la exclusión en el acceso a la vivienda; cuestión que como se vio, no es así.

A su vez, la definición de los bienes y servicios, está centrado en la gestión del subsidio, por lo que no se visibilizan cómo éstos pueden generar exclusiones sociales basados en inequidades de género. Por ejemplo, en el caso de la asistencia técnica (componente 1), no se da cuenta que el acceso a estos procesos, pueden presentar barreras para las personas que tienen mayores dificultades de conciliar la vida laboral y el cuidado de personas dependientes (principalmente las mujeres). Asimismo, el proceso de postulación a los subsidios (componente 2), también es sensibles a las posibilidades de los y las postulantes de generar ahorro como condición básica; y de desarrollar y costear los documentos y concurrir a los procesos organizativos y de gestión de suelo y vivienda, que son requisitos excluyentes para acceder al beneficio.

Asimismo, el cuadro normativo que define el estándar técnico del diseño, entorno y localización de las viviendas, no considera explícitamente elementos y criterios que encarnen una concepción de la vivienda y el hábitat desde la perspectiva de género; lo que supondría tener a la vista programas que favorecieran expresamente la corresponsabilidad social en las labores de cuidado, de forma tal de favorecer una mayor equidad en el acceso a la ciudad por parte de hombres y mujeres. Tampoco establecen criterios de diseño de espacios públicos y de las áreas de acceso a las viviendas que apunten a reducir los mayores riesgos y exposición al delito y la violencia a la que están afectas las mujeres; y que limita sus posibilidades de desarrollo personal y familiar.

En el decreto que regula el FSEV, no obstante, se han introducido algunas medidas tendientes a reducir brechas de género. i) contempla que la propiedad puede ser inscrita a favor de la propia beneficiaria, o bien de su cónyuge (Art 66, b, DS 49), tratándose de la adquisición de vivienda construida; y en el caso de construcción de vivienda, la propiedad se inscribirá a favor del beneficiario o de su cónyuge, o de ambos cónyuges en comunidad o de la comunidad integrada por el cónyuge sobreviviente y sus hijos o descendientes (art 67, b, DS 49). Ello, abre oportunidades para el acceso de las mujeres a la

propiedad, cuestión que por décadas no se había verificado, puesto que las viviendas se inscribían a nombre de los esposos.

Asimismo, desde el punto de vista de la gestión programática, se contempla una línea especial de postulación por asignación directa, para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, producto de convenios de colaboración firmados entre el MINVU y SERNAMEG desde 2008, a través del cual se han asignado 580 subsidios hasta 2017.

5. Formulación de indicadores.

Los indicadores no han sido formulados con perspectiva de género. Éstos, en general, miden aspectos relativos a procesos vinculados a la obtención del bien raíz; más no dan cuenta de la contribución a reducir brechas e inequidades entre los grupos potencialmente beneficiarios, en relación con el acceso al inmueble, ni en relación con los efectos que se esperaría una vez que se obtienen la solución habitacional.

Asimismo, en los sistemas de información a partir de los cuales se podría el monitoreo y evaluación, no existen campos de datos que permitan hacer distinciones respecto de los hogares, o se requieren procesamientos muy complejos.

En síntesis, se proponen las siguientes recomendaciones al diseño y monitoreo del FSEV.

CUADRO ANÁLISIS DE GENERO	
Nombre del programa	Fondo Solidario de Elección de Vivienda
Objetivo del programa	Proveer una vivienda adecuada a familias vulnerables, bajo un régimen de tenencia segura y permanente, sin deuda posterior y en cogestión con los beneficiarios, a través de un subsidio otorgado por el Estado
¿Corresponde aplicar enfoque de género según la evaluación?	<p>SI</p> <p>El problema público que atienden el FSEV presenta diferencias importantes desde el punto de vista de género. A su vez, el desarrollo equitativo de las ciudades, requiere de acciones que permitan corregir las inequidades que enfrentan las mujeres en el acceso a la vivienda, pero también a las oportunidades de acceso a la ciudad; para lo cual, la concepción del hábitat residencial y la ciudad en general, deben ser sensibles al género y emprender medidas que generen mayor equidad en la distribución de las labores productivas y reproductivas de la ciudad; así como que garanticen condiciones de seguridad para hombres y mujeres en sus viviendas y en el espacio público.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Las mujeres tienen dificultades de acceso a la tenencia de la vivienda, ya que en un alto porcentaje de ellas no cumplen con los criterios de elegibilidad para el acceso a una vivienda subsidiada o subvencionada. Esto porque sus ingresos son menores que los de los varones y tienen una baja participación en el mercado laboral y, alrededor del 40% de los hogares tienen como jefa a una mujer. b. Los títulos de dominio suelen estar a nombre del esposo o familiar de la mujer porque la ley lo estipula y por convicciones culturales. En caso de separación o divorcio, el hombre suele retener los derechos sobre la propiedad o la tierra, mientras que la mujer se queda sin hogar o tiene que compartir la propiedad con su familia política, sin obtener dominio ni derechos sobre ella. c. Las soluciones habitacionales tienen un criterio neutro de género y por tanto, obstaculizan una conciliación de las labores de cuidado y reproducción de la vida cotidiana con las labores productivas: no consideran la ubicación, la accesibilidad de servicios de cuidado, el diseño de las unidades y conjuntos.

	d. Las mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, no disponen de soluciones habitacionales oportunas y que contribuyan a disminuir su vulnerabilidad.	
Si la respuesta es SI, continuar el análisis		
¿Se aplica satisfactoriamente en la población objetivo?	<p>NO</p> <p>Los criterios de focalización asignan mayor peso relativo a condiciones especiales de vulnerabilidad que no se asocian directamente con la mayor prevalencia de condiciones de carencia habitacional en los hogares con jefatura femenina</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revisar los criterios de puntuación, de forma tal que permitan reducir las brechas de acceso de las mujeres a la vivienda considerando a mujeres en distintas etapas del ciclo vital. Revisar entre otras cosas, cómo se puntual el premio al ahorro, la jefatura femenina monoparental y la doble condición de personas con discapacidad cuando son mujeres. - Introducir criterios de selección para adquisición de viviendas existentes que permita a las familias, optar por un barrio que cuente con adecuados bienes públicos urbanos a fin de disminuir la tensión que implica para mujeres y hombres poder combinar las responsabilidades inherentes a su participación en el trabajo remunerado y no remunerado y se adapte al ciclo de vida del grupo familiar. - Incluir distinciones de género en las metas de población objetivo
¿Se aplica satisfactoriamente en la definición del propósito y los componentes?	<p>NO</p> <p>La formulación del propósito y los componentes, la centralidad está puesta en la provisión de un bien a familias, más no se indican referencias a condiciones de equidad en el acceso al bien inmueble como a los componentes.</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover y favorecer diseño y equipamiento de las viviendas unitarias y de los conjuntos habitacionales, que promuevan un desarrollo equitativo de los proyectos de vida del grupo familiar de acuerdo a su género y ciclo vital y propicien corresponsabilidad en las labores de cuidado, considerando las características de las localidades, su geografía y su cultura - Incluir como criterio para la asignación del subsidio a la localización, criterios de accesibilidad a servicios de cuidado de personas dependientes. - Generar incentivos para favorecer el cumplimiento de los requisitos de ahorro para los hogares uniparentales con jefatura femenina
¿Se aplica satisfactoriamente en la provisión del servicio?	<p>NO</p> <p>En la provisión de los servicios no se visibilizan importantes barreras de género que pueden generar exclusión. En el caso de la asistencia técnica (componente 1), no se consideran acciones que reduzcan barreras de acceso de las mujeres alusivas a la conciliación de la vida laboral y el cuidado de personas</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los procesos de planificación de los nuevos asentamientos y planes de viviendas para que éstos promuevan la equidad de género, mediante capacitación y asistencia técnica para las personas usuarias y diseñadores y participación de las mujeres en el diagnóstico y en las decisiones de planeación - Establecer acciones afirmativas que promuevan métodos e instrumentos que permitan la legal

	<p>dependientes. El proceso de postulación (componente 2), también es sensible a las barreras que experimentan las mujeres para generar las condiciones mínimas para postular.</p>	<p>tenencia y posesión de una vivienda para las mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los mecanismos de capacitación e información para las mujeres postulantes, con metodologías, horarios y modos que permitan su acceso aún cuando presenten mayores dificultades debido a la mayor carga en labores de cuidado y dificultades de conciliación de la vida laboral con los procesos de postulación.
¿Se aplica satisfactoriamente en la formulación de indicadores?	<p>NO</p> <p>Los indicadores no han sido formulados con perspectiva de género. Las bases de datos no permiten realizar con facilidad, distinciones de sexo de los beneficiarios de los distintos componentes; ni de los efectos que genera el bien final en la vida de las familias con distintas jefaturas.</p>	<p>RECOMENDACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incluir la perspectiva de género a nivel de propósito, develando que el programa también busca reducir las inequidades en el acceso a la vivienda que experimentan los grupos más vulnerables, especialmente las mujeres. - Generar información para reportabilidad de sexo y edad de los participantes en los procesos de asistencia técnica. - Generar información que permita medir la eficacia del programa en relación con la reducción de brechas de acceso de hombres y mujeres de diferentes edades y con interseccionalidad con otras fuentes de vulnerabilidad (indígena, discapacidad, escolaridad)

ANEXO 5 FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y GASTOS

ANEXO 5 FICHA DE PRESENTACIÓN DE ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE GASTOS DEL PROGRAMA

I. Fuentes de financiamiento del Programa, período 2016-2020

Corresponde incluir las fuentes de financiamiento del programa, sus montos (presupuesto) y porcentajes respectivos.

Si no se cuenta con información de presupuesto para alguno de los ítems, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro.

Las fuentes a considerar son las que se describen a continuación:

1. Fuentes presupuestarias:

1.1. Asignación Específica al Programa: Corresponde al presupuesto asignado al programa en la Ley de Presupuestos de los respectivos años (Presupuesto inicial).

Corresponde hacer un listado de la(s) asignacion(es) considerada(s), identificando claramente su localización en la Ley de Presupuestos de cada año, el monto total de la asignación establecido en la Ley de Presupuestos, así como el porcentaje de ésta que se considera como específico al programa evaluado.

Cuadro 1.A

Asignación Específica al Programa, período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro, los totales de Asignación Específica al Programa de cada año se calcularán automáticamente

Utilizar el siguiente formato para la Identificación de cada asignación:

07.09.01 24.01.133 Programa Giras
de Estudio

Identificación Asignación			2016		2017		2018		2019		2020	
Partida; Capítulo; Progr.	Subt.; ítem; Asign.	Denominaci ón de Asignación	Monto Total Ley de Presupues tos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupues tos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupues tos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupue stos	% Específi co al Progra ma	Monto Total Ley de Presupue stos	% Específ ico al Progra ma
18.21-36.01	33.01.133	Fondo Solidario Elección de Vivienda	\$477.603.331	100,0%	\$297.024.293	100,0%	\$299.473.469	100,0%	\$604.410.155	100,0%	\$643.551.141	100,0%
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1.1 Total Asignación Específica al Programa			\$477.603.331		\$297.024.293		\$299.473.469		\$604.410.155		\$643.551.141	

1.2. Aportes institución responsable: Son los recursos financieros aportados al Programa por la institución responsable del mismo y que están consignados en la Ley de Presupuestos en los respectivos subtítulos 21 "Gastos en Personal", 22 "Bienes y Servicios de Consumo", 29 "Adquisición de Activos No Financieros" u otros. Ver clasificadores presupuestarios en documento "Instrucciones para Ejecución del Presupuesto del Sector Público" en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-134517_doc_pdf.pdf

Cuadro
1.B

**Aportes institución responsable (subtítulos 21, 22 y 29, entre otros), período 2016 - 2020
(en miles de pesos año 2020)**

Hacer un listado de los subtítulos considerados, identificando claramente su localización en la Ley de Presupuestos de cada año, así como el monto total del subtítulo establecido en la Ley de Presupuestos y el porcentaje de éste que se considera como específico al programa evaluado.

NOTA: Utilizar el mismo formato que en el Cuadro 1.A para para la Identificación de la partida, capítulo y programa. Para completar el Cuadro, los totales de Aportes de la Institución Responsable de cada año se calcularán automáticamente

Identificación Aporte			2016		2017		2018		2019		2020	
Partida; Capítulo; Progr.	Subtítulo	Denominaci ón	Monto Total Ley de Presupues tos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupues tos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupues tos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupue stos	% Específ ico al Progra ma	Monto Total Ley de Presupue stos	% Específ ico al Progra ma
18.21-36.01	21	Gastos en Personal	\$58.731.031	17,9%	\$62.822.451	17,9%	\$78.064.302	17,9%	\$70.374.230	17,9%	0	0,0%
18.21-36.01	22	Bienes y Servicios de Consumo	\$10.940.024	17,9%	\$11.871.593	17,9%	\$10.549.865	17,9%	\$7.741.697	17,9%	0	0,0%
	29	Adquisición de Activos no Financieros	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	Otros (identificar)	Otros (identificar)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1.2 Total Aportes Institución Responsable			\$12.471.118,83		\$13.370.233,87		\$15.861.935,91		\$13.982.750,92		0	

1.3. Aportes en Presupuesto de otras instituciones públicas: Son los recursos financieros incorporados en el presupuesto de otros organismos públicos (Ministerios, Servicios y otros), diferentes de la institución responsable del programa y que no ingresan a su presupuesto. Correspondrá incluir el detalle de dichos montos identificando los organismos públicos que aportan.

A efectos de comparar presupuestos y gastos, éstos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2020, deberá multiplicar los primeros por los correspondientes factores señalados en tabla de la hoja "Portada".

Hacer un listado de la(s) asignacion(es) considerada(s), identificando claramente su localización en la Ley de Presupuestos de cada año, así como el monto total de la asignación establecido en la Ley de Presupuestos y el porcentaje de ésta que se considera como específico al programa evaluado.

**Cuadro
Nº1.C**
Aportes en Presupuesto de otras Instituciones Públicas, período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Utilizar el mismo formato que en el cuadro 1.A para la Identificación de las asignaciones. Para completar el Cuadro, los totales de Aportes de otras instituciones públicas de cada año se calcularán automáticamente

Identificación Aporte			2016		2017		2018		2019		2020	
Partida; Capítulo; Progr.	Subt.; ítem; Asign.	Denominación de Asignación	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa	Monto Total Ley de Presupuestos	% Específico al Programa
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
			0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
1.3 Total Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas			0		0		0		0		0	

2. Fuentes Extrapresupuestarias:

Son los recursos financieros que **no provienen** del Presupuesto del Sector Público, tales como: aportes de Municipios, organizaciones comunitarias, los propios beneficiarios de un programa, sector privado o de la cooperación internacional. Correspondrá elaborar las categorías necesarias e incluir el detalle de los montos provenientes de otras fuentes de financiamiento, identificando cada una de ellas. Si no se cuenta con información de presupuesto para este ítem, incluir información de gastos, explicitando esto en una nota al pie del cuadro.

**Cuadro Nº
1.D**

Aportes Otras fuentes Extrapresupuestarias, período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	0	0	0	0	0

Cuadro
Nº1
Fuentes de financiamiento del Programa, período 2016 - 2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo cada categoría, pues los totales, porcentajes y variaciones se calcularán automáticamente

Fuentes de Financiamiento	2016		2017		2018		2019		2020		Variación 2016-2020
	Monto	%									
1. Presupuestarias	\$490.074.450	100,00%	\$310.394.527	100,00%	\$315.335.405	100,00%	\$618.392.906	100,00%	\$643.551.141	100,00%	31,32%
1.1. Asignación específica al Programa	\$477.603.331	97,46%	\$297.024.293	95,69%	\$299.473.469	94,97%	\$604.410.155	97,74%	\$643.551.141	100,00%	34,75%
1.2. Aportes institución responsable (subítulos 21, 22 y 29, entre otros)	\$12.471.119	2,54%	\$13.370.234	4,31%	\$15.861.936	5,03%	\$13.982.751	2,26%	\$0	0,00%	-100,00%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$0	0,00%	\$0	0,00%	\$0	0,00%	\$0	0,00%	\$0	0,00%	#DIV/0!
2. Extrapresupuestarias	\$0	0,00%	#DIV/0!								
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes de beneficiarios, organismos internacionales, etc.	\$0	0,00%	\$0	0,00%	\$0	0,00%	\$0	0,00%	\$0	0,00%	#DIV/0!
Total (Presupuestarias + Extrapresupuestarias)	\$490.074.450		\$310.394.527		\$315.335.405		\$618.392.906		\$643.551.141		31,32%

2. Información presupuestaria del Programa respecto del presupuesto de la Institución Responsable, período 2016-2020

En la primera columna de la matriz de datos, se incluyen los montos del presupuesto inicial de la Institución Responsable, considerando la totalidad de los recursos institucionales. La cifra corresponde al presupuesto inicial aprobado en la Ley de Presupuestos del año respectivo.

En la segunda columna de la matriz de datos, se incluyen los montos del presupuesto inicial del Programa, sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable. **Las cifras corresponden a la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°1 "Fuentes de Financiamiento del Programa".**

Cuadro N°2 Presupuesto del Programa respecto del Presupuesto de la Institución Responsable, período 2016-2020 (en miles de pesos año 2020)

NOTA: Sólo debe completarse la columna "presupuesto inicial de la Institución responsable" ya que el resto del cuadro se completa y calcula automáticamente con información proveniente del cuadro 1.

Año	Presupuesto inicial de la Institución responsable (MINVU)	Presupuesto inicial de la Institución responsable (SERVIU)	Presupuesto Inicial del Programa (Asignación en Ley de Presupuesto)	%	%
				Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable (SERVIU)	Respecto del presupuesto inicial de la institución responsable (MINVU)
2016	\$2.005.623.748	\$1.739.375.618	\$490.074.450	28%	24%
2017	\$2.557.682.669	\$2.239.623.534	\$310.394.527	14%	12%
2018	\$2.640.270.224	\$2.347.870.594	\$315.335.405	13%	12%
2019	\$2.788.073.109	\$2.496.608.212	\$618.392.906	25%	22%
2020	\$3.015.472.228	\$2.700.362.342	\$643.551.141	24%	21%
% Variación 2016-2020	50,35%	55,25%	31,32%	No aplica	No aplica

Fuente:

3. Ejecución Presupuestaria del Programa, período 2016-2020

Se debe señalar el total de presupuesto y gasto del programa en evaluación, desagregado en los subtítulos presupuestarios de: (i) personal, (ii) bienes y servicios de consumo, (iii) transferencias, (iv) inversión, y (v) otros, los que se pide identificar. Cuando los recursos que provienen de la Institución Responsable (1.2 Cuadro 1) no tengan una desagregación directa según su aporte al programa, se debe realizar la estimación correspondiente, asumiendo el programa respectivo como un Centro de Costos (adjuntar anexo de cálculo y supuestos de dicha estimación en el punto 7. Metodología). A continuación, se especifican los Subtítulos presupuestarios a considerar:

Personal	Subtítulo 21
Bienes y Servicios de Consumo	Subtítulo 22
Transferencias	Subtítulos 24 y 33
Inversión	Subtítulos 31 y 29
Otros	Otros Subtítulos

Nota: (1) Fuente: Normativa del Sistema de Contabilidad General de la Nación - Oficio C.G.R. N° 60.820, de 2005.

En la primera columna de la matriz de datos, corresponde incluir los montos del presupuesto inicial del Programa (A), sólo provenientes de la asignación específica al programa y de la asignación de la institución responsable (**Las cifras corresponden a la suma de los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°1**).

En la segunda columna de la matriz de datos, se ingresa el Presupuesto Vigente (B), que se encuentra disponible en los reportes de ejecución elaborados por DIPRES. Ver Informes de Ejecución por Programa al Cuarto trimestre, disponible en www.dipres.gob.cl

El gasto devengado (C) corresponde a todos los recursos y obligaciones del programa que se generen, independientemente de que éstas hayan sido o no percibidas o pagadas. La información contenida en este punto debe ser consistente con la del Cuadro N°4 "Gasto Total del Programa", en lo que se refiere a la columna de gasto devengado del presupuesto inicial.

A efectos de comparar presupuestos y gastos, éstos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2020, deberá multiplicar los primeros por los correspondientes factores señalados en la tabla de la hoja "Portada":

Cuadro N°3

Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa, período 2016-2020

(en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo cada categoría de presupuesto y gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

AÑO 2016	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$10.512.855	\$10.512.855	\$10.512.855	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$1.958.264	\$1.958.264	\$1.958.264	100,0%	100,0%
Transferencias	\$477.603.331	\$588.308.647	\$587.818.690	99,9%	123,1%
Inversión	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Otros (Identificar)	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Total	\$490.074.450	\$600.779.766	\$600.289.809	99,9%	122,5%

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria DIPRES. www.dipres.gob.cl

AÑO 2017	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$11.245.219	\$11.245.219	\$11.245.219	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$2.125.015	\$2.125.015	\$2.125.015	100,0%	100,0%
Transferencias	\$297.024.293	\$490.350.181	\$490.253.642	100,0%	165,1%
Inversión	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Otros (Identificar)	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Total	\$310.394.527	\$503.720.415	\$503.623.876	100,0%	162,3%

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria DIPRES. www.dipres.gob.cl

AÑO 2018	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$13.973.510	\$13.973.510	\$13.973.510	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$1.888.426	\$1.888.426	\$1.888.426	100,0%	100,0%
Transferencias	\$299.473.469	\$381.626.850	\$381.527.938	100,0%	127,4%
Inversión	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Otros (Identificar)	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Total	\$315.335.405	\$397.488.786	\$397.389.874	100,0%	126,0%

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria DIPRES. www.dipres.gob.cl

AÑO 2019	Presupuesto Inicial (A)	Presupuesto Vigente (B)	Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)	Indicadores Ejecución y Planificación Presupuestaria	
				(C/B) %	(C/A) %
Personal	\$12.596.987	\$12.596.987	\$12.596.987	100,0%	100,0%
Bienes y Servicios de Consumo	\$1.385.764	\$1.385.764	\$1.385.764	100,0%	100,0%
Transferencias	\$604.410.155	\$666.599.035	\$666.251.843	99,9%	110,2%
Inversión	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Otros (Identificar)	\$0	\$0	\$0	#DIV/0!	#DIV/0!
Total	\$618.392.906	\$680.581.786	\$680.234.594	99,9%	110,0%

Fuente: Informes de Ejecución Presupuestaria DIPRES. www.dipres.gob.cl

(*) Informes de Ejecución Presupuestaria al Cuarto Trimestre aún no publicados a la fecha de elaboración del informe.

AÑO 2020	Presupuesto Inicial
Personal	\$0
Bienes y Servicios de Consumo	\$0
Transferencias	\$643.551.141
Inversión	\$0
Otros (Identificar)	\$0
Total	\$643.551.141

Fuente:

4. Gasto Total del Programa, período 2016-2019

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas (1.3) o provenientes de "Fuentes Extrapresupuestarias" (2.1. otras fuentes), señaladas en el cuadro N° 1.

En la primera columna de la matriz de datos, corresponde incluir el **gasto devengado del presupuesto asignado** en la Ley de Presupuestos. En otras palabras, este gasto es el financiado con los recursos consignados en los puntos 1.1. y 1.2. del Cuadro N°1 "Fuentes de Financiamiento del Programa" y presentado en la cuarta columna del Cuadro 3 "Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución (C)".

A efectos de comparar presupuestos y gastos, éstos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2020, deberá multiplicar los primeros por los correspondientes factores señalados en la tabla de la hoja "Portada".

En la última columna, el monto **total de gasto del programa** para cada año deberá ser igual al monto total del Cuadro N°5 "Gastos Total del Programa según uso" del respectivo año.

Cuadro N°4
Gasto Total del Programa, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo las celdas de la segunda columna "Otros gastos". La columna "Gasto Devengado del Presupuesto" se completa automáticamente con la información del cuadro N° 3. El total se calculará automáticamente.

AÑO	Gasto Devengado del Presupuesto	Otros Gastos	Total Gasto del Programa
2016	\$600.289.809	\$0	\$600.289.809
2017	\$503.623.876	\$0	\$503.623.876
2018	\$397.389.874	\$0	\$397.389.874
2019	\$680.234.594	\$0	\$680.234.594

5. Gasto Total del Programa, desagregado según uso, período 2016-2019

En este cuadro se debe incluir el total de gasto por año del Programa, incluidos aquellos con cargo a los recursos aportados por otras instituciones públicas o provenientes de las otras fuentes señaladas en el cuadro N° 1 (ingresos obtenidos, aportes privados, etc.) y presentado en la última columna del Cuadro 4.

Corresponde señalar el desglose del gasto total del programa (incluidas todas las fuentes de financiamiento) en: (i) gastos de administración y (ii) gastos de producción de los componentes del programa.

Los gastos de administración se definen como todos aquellos desembolsos financieros que están relacionados con la generación de los servicios de apoyo a la producción de los componentes, tales como contabilidad, finanzas, secretaría, papelería, servicios de luz, agua, etc.

Los gastos de producción corresponden a aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc..

Los gastos de administración y producción deben ser desagregados según su uso, considerando recursos destinados a: (i) Recursos Humanos y (ii) Otros Gastos. Los recursos efectivamente destinados a la contratación de personal (Recursos Humanos) pueden ser independientes de su fuente de financiamiento y de si éstos son dedicados a la producción de los componentes o para la gestión/administración del programa. En los Otros Gastos se deben incorporar todos los gastos que no corresponden a contratación de personal y pueden desagregarse en la medida en que la evaluación lo requiera y la información así lo permita.

A efectos de comparar presupuestos y gastos, éstos deben ser expresados en moneda de igual valor. Para actualizar los valores en pesos nominales a valores en pesos reales del año 2020, deberá multiplicar los primeros por los correspondientes factores señalados en la tabla de la hoja "Portada":

NOTA: 1) Para aclarar la definición de "Gastos de Administración" y "Gastos de Producción" se sugiere revisar el capítulo XV de documento "Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías", División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135135_doc_pdf.pdf

2) Para completar el Cuadro ingrese sólo cada categoría de gasto, pues los totales y porcentajes se calcularán automáticamente.

Cuadro N°5
Gastos Total del Programa según uso, desagregado en gastos de administración y gastos de producción, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

AÑO 2016	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$6.307.713	\$6.163.406	\$12.471.119	2,5%
Otros Gastos	\$405.007.625	\$72.595.706	\$477.603.331	97,5%
Total	\$411.315.338	\$78.759.112	\$490.074.450	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	83,9%	16,1%	-----	-----

Fuente:

AÑO 2017	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$6.747.131	\$6.623.103	\$13.370.234	4,3%
Otros Gastos	\$251.876.600	\$45.147.693	\$297.024.293	95,7%
Total	\$258.623.732	\$51.770.795	\$310.394.527	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	83,3%	16,7%	-----	-----

Fuente:

AÑO 2018	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$8.384.106	\$7.477.830	\$15.861.936	5,0%
Otros Gastos	\$253.953.502	\$45.519.967	\$299.473.469	95,0%
Total	\$262.337.608	\$52.997.797	\$315.335.405	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	83%	16,8%	-----	-----

Fuente:

AÑO 2019	Gasto Total del Programa		TOTAL	% (RR.HH vs Otros Gastos)
	Gasto Producción	Gasto Administración		
Recursos Humanos	\$7.558.192	\$6.424.559	\$13.982.751	2,3%
Otros Gastos	\$512.539.811	\$91.870.344	\$604.410.155	97,7%
Total	\$520.098.003	\$98.294.902	\$618.392.906	-----
% (Gasto Produc. Vs Admin)	84,1%	15,9%	-----	-----

Fuente:

6. Gasto de Producción de los Componentes del Programa, período 2016-2019

Se debe señalar el monto total de gastos involucrados en la producción de cada componente del programa (1). En los casos que corresponda se debe hacer la desagregación por región, considerando el gasto efectivo realizado en cada región.

Los gastos de producción de los componentes del programa son aquellos directamente asociados a la producción de los bienes y/o servicios (componentes) del programa, tales como pago de subsidios, becas, prestaciones de salud, etc. (1)

El total de gasto de producción de cada año, debe ser coincidente con el total anual de Gasto de Producción del Cuadro 5.

Nota:

(1) Ver Anexo II de documento “Evaluación Ex-post: Conceptos y Metodologías”, División de Control de Gestión, DIPRES, 2015; en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135135_doc_pdf.pdf

Cuadro N°6
Gasto de producción de los Componentes del Programa, período 2016-2019
(en miles de pesos año 2020)

NOTA: Para completar el Cuadro ingrese sólo las celdas con los montos de gastos de cada componente por región, pues los totales se calcularán automáticamente

AÑO 2016	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
C.1 y 3	\$1.341.422	\$1.729.538	\$1.281.902	\$934.223	\$1.949.476	\$3.448.018	\$3.103.348	\$3.712.601	\$6.517.552	\$4.046.540	\$1.099.389	\$1.962.915	\$831.333	\$1.091.671	\$5.104.730	\$38.154.658
C 2	\$26.926.850	\$31.842.198	\$17.871.804	\$20.059.940	\$23.959.428	\$48.994.507	\$34.342.790	\$50.899.481	\$80.622.630	\$61.492.700	\$9.014.396	\$29.364.878	\$15.069.807	\$12.448.514	\$86.754.100	\$549.664.023
Tota I	\$28.268.271	\$33.571.736	\$19.153.706	\$20.994.163	\$25.908.904	\$52.442.525	\$37.446.138	\$54.612.082	\$87.140.182	\$65.539.240	\$10.113.785	\$31.327.793	\$15.901.140	\$13.540.186	\$91.858.830	\$587.818.681

AÑO 2017	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bío Bío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Región Metropolitana	Total
C.1 y 3	\$483.936	\$1.020.048	\$700.264	\$318.263	\$1.219.127	\$1.579.636	\$1.523.733	\$2.659.587	\$2.829.640	\$3.116.148	\$474.202	\$1.266.057	\$365.687	\$549.245	\$4.525.185	\$22.630.759
C 2	\$12.461.388	\$31.044.649	\$21.461.998	\$26.470.888	\$16.744.478	\$32.769.503	\$26.493.985	\$23.210.354	\$75.369.878	\$51.781.668	\$14.676.881	\$31.195.251	\$17.452.888	\$9.847.995	\$76.641.157	\$467.622.902
Tota I	\$12.945.324	\$32.064.697	\$22.162.262	\$26.789.152	\$17.963.600	\$34.349.141	\$28.017.717	\$25.869.944	\$78.199.514	\$54.897.816	\$15.151.024	\$32.461.307	\$17.818.575	\$10.397.241	\$81.166.343	\$490.253.661

AÑO 2018	Arica y Parinacota	Tarapac á	Antofagast a	Atacam a	Coquim bo	Valparai so	O'Higgi ns	Maule	Ñubl e	Bío Bío	Arauc anía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magall anes	Región Metropolitana
C.1 y 3	\$562.065	\$902.48 8	\$718.79 4	\$455.43 3	\$1.195.2 73	\$1.588.1 82	\$1.483.6 02	\$2.191.0 95	\$0 80	\$2.729.0 81	\$2.947.7 6	\$578.77 6	\$1.845.2 85	\$282.1 60	\$480.50 2	\$5.396.898
C 2	\$6.220.234	\$25.535. 946	\$12.732. 365	\$13.163. 537	\$17.552. 044	\$27.351. 103	\$25.171. 636	\$19.293. 256	\$0 339	\$51.888. 294	\$31.428. 760	\$17.017. 132	\$19.435. 045	\$2.777. .383	\$12.962 .383	\$75.641.443
Total	\$6.782.300	\$26.438. 434	\$13.451. 160	\$13.618. 970	\$18.747. 316	\$28.939. 285	\$26.655. 238	\$21.484. 351	\$0 419	\$54.617. 419	\$34.376. 076	\$17.596. 536	\$21.280. 417	\$3.059. 206	\$13.442 .885	\$81.038.340

Fuen
te:

AÑO 2019	Arica y Parinacota	Tarap acá	Antof agasta	Ataca ma	Coqui mbo	Valpa raíso	O'Hig gins	Maule	Ñu ble	Bío Bío	Arauc anía	Los Ríos	Los Lagos	Aysé n	Magal lanes	Región Metropolit ana
C.1 y 3	\$225.048	\$405. 504	\$463. 017	\$272. 349	\$824. 244	\$1.70 7.325	\$649. 964	\$1.61 0.822	\$56 .04 4	\$3.10 9.163	\$2.43 2.628	\$891. 697	\$1.62 2.723	\$315. 906	\$269. 332	\$5.961.712
C 2	\$15.333.3 81	\$23.1 08.14 2	\$18.4 56.43 1	\$9.75 2.570	\$17.6 54.59 8	\$19.8 73.30 1	\$18.7 29.99 9	\$26.6 21.48 7	\$41 .28 1	\$83.3 96.68 8	\$25.0 56.34 8	\$21.1 58.65 0	\$27.5 72.57 9	\$5.42 0.803	\$7.00 3.235	\$102.564.9 65
Total	\$15.558.4 29	\$23.5 13.64 6	\$18.9 19.44 8	\$10.0 24.91 9	\$18.4 78.84 3	\$21.5 80.62 5	\$19.3 79.96 3	\$28.2 32.30 9	\$97 .32 5	\$86.5 05.85 1	\$27.4 88.97 6	\$22.0 50.34 7	\$29.1 95.30 2	\$5.73 6.710 7	\$7.27 2.567 77	\$108.526.6 77

Fuente:

7. Metodología de trabajo para estimaciones

En esta sección se debe especificar la metodología utilizada para estimar los diferentes valores que componen los cuadros del anexo, y que no constituye información disponible o calculada automáticamente en la planilla Excel.

Cuando se trate de metodologías desarrolladas por la propia institución, el panel debe validarlas. Cuando no exista una metodología institucional o bien el panel no valide la existente, éste debe realizar las estimaciones respectivas.

Para desarrollar la pauta metodológica se debe utilizar Word y considerar los siguientes puntos:

- fuentes de la información base;
- enumeración y descripción de los pasos seguidos;
- los supuestos utilizados;
- cuadros y planillas utilizadas que permitan identificar el resultado de la estimación.

Como ayuda para identificar las estimaciones a realizar, se presenta la siguiente tabla:

Cuadros Anexo 5	Requiere estimación	
	SI	NO
Cuadro 1: Fuentes de financiamiento		
Asignación específica al programa		X
Asignación institución responsable...	X	
Aporte en presupuesto de otras instituciones públicas		X
Otras fuentes, aportes beneficiarios		X
Cuadro 2: Presupuesto programa respecto presupuesto institucional		
Presupuesto inicial de la institución responsable		X
Cuadro 3: Presupuesto inicial y gasto devengado		
Presupuesto inicial por subtítulo presupuestario	X	
Presupuesto vigente por subtítulo presupuestario	X	
Gasto devengado del presupuesto por subt. presupuestario	X	
Cuadro 4: Gasto total del programa		
Otros gastos		X
Cuadro 5: Gasto total del programa según uso		
Gasto en producción	X	
Gasto de administración	X	
Gasto por ítem (recurso humano y otros)	X	
Cuadro 6: Gasto de producción de los componentes del programa		
Gasto de producción por componente	X	
Gasto de producción por componente y región	X	

ANEXO 6 ESTADÍSTICO

SECCIÓN I INFORMACIÓN DEL PROGRAMA

2. Caracterización de la población objetivo

TABLA 1 DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN POTENCIAL SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD SOCIAL (DECIL AUTÓNOMO DE INGRESO), TOTAL Y SEGÚN SEXO DE JEFATURA DE HOGAR

Decil de vulnerabilidad	Total		Sexo Jefatura de hogar		
			Hombre	Mujer	
Tramo 40	865458	91,3%	436366	89,8%	429092
Tramo 50	23115	2,4%	12526	2,6%	10589
Tramo 60	17782	1,9%	10357	2,1%	7425
Tramo 70	18457	1,9%	11100	2,3%	7357
Tramo 80	12222	1,3%	7454	1,5%	4768
Tramo 90	11025	1,2%	8155	1,7%	2870
Total	948059	100,0%	485958	100,0%	462101
			51%		49%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

TABLA 2 INTEGRANTES PROMEDIO DE HOGARES DE POBLACIÓN POTENCIAL SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD SOCIAL (DECIL AUTÓNOMO DE INGRESO), TOTAL Y SEGÚN SEXO DE JEFATURA DE HOGAR

Decil de vulnerabilidad	Sexo Jefatura de hogar		Total
	Hombre	Mujer	
Tramo 40	3.8	3.3	3.5
Tramo 50	3.1	2.7	3.0
Tramo 60	2.9	2.8	2.9
Tramo 70	2.5	2.3	2.5
Tramo 80	2.1	2.3	2.2
Tramo 90	2.0	2.1	2.1
Total	3.6	3.3	3.5

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

TABLA 3 HOGARES UNIPARENTALES O BIPARENTALES EN POBLACIÓN POTENCIAL SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD SOCIAL (DECIL AUTÓNOMO DE INGRESO), TOTAL Y SEGÚN SEXO DE JEFATURA DE HOGAR

Decil de vulnerabilidad	Sexo Jefatura de hogar							
	Hombre				Mujer			
	Con pareja		Sin pareja		Con pareja		Sin pareja	
Tramo 40	368414	84,4%	67952	15,6%	109541	25,5%	319551	74,5%
Tramo 50	11061	88,3%	1465	11,7%	3005	28,4%	7584	71,6%
Tramo 60	8253	79,7%	2104	20,3%	2721	36,6%	4704	63,4%
Tramo 70	7527	67,8%	3573	32,2%	2109	28,7%	5248	71,3%
Tramo 80	4603	61,8%	2851	38,2%	2476	51,9%	2292	48,1%
Tramo 90	3405	41,8%	4750	58,2%	1592	55,5%	1278	44,5%
Total	403263	83,0%	82695	17,0%	121444	26,3%	340657	73,7%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

TABLA 4 CALIDAD DE LA VIVIENDA DE HOGARES POBLACIÓN POTENCIAL, SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD (DECIL AUTÓNOMO DE INGRESO)

Decil de vulnerabilidad	Calidad Global De La Vivienda					
	Aceptable	Recuperable	Irrecuperable	Sin dato		
Tramo 40	672126	77,7%	172515	19,9%	18894	2,2%
Tramo 50	16524	71,5%	2561	11,1%	4030	17,4%
Tramo 60	13010	73,2%	2446	13,8%	2326	13,1%
Tramo 70	12616	68,4%	2613	14,2%	3228	17,5%
Tramo 80	8951	73,2%	1865	15,3%	1406	11,5%
Tramo 90	8978	81,4%	1760	16,0%	267	2,4%
Total	732205	77,2%	183760	19,4%	30151	3,2%
				1943		,2%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

TABLA 5 ALLEGAMIENTO EXTERNO EN HOGARES POBLACIÓN POTENCIAL, SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD (DECIL AUTÓNOMO DE INGRESO)

Decil de vulnerabilidad	Allegamiento Externo			
	Sin allegamiento externo	Con allegamiento externo		
Tramo 40	724104	83,7%	141354	16,3%
Tramo 50	2805	12,1%	20310	87,9%
Tramo 60	1673	9,4%	16109	90,6%
Tramo 70	2848	15,4%	15609	84,6%
Tramo 80	868	7,1%	11354	92,9%
Tramo 90	267	2,4%	10758	97,6%
Total	732565	77,3%	215494	22,7%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

TABLA 6 HACINAMIENTO EN HOGARES POBLACIÓN POTENCIAL, SEGÚN TRAMO DE VULNERABILIDAD (DECIL AUTÓNOMO DE INGRESO)

Decil de vulnerabilidad	Hacinamiento							
	Sin hacinamiento (2,49 y menos)	Hacinamiento medio bajo (2,5 a 3,49)	Hacinamiento medio alto (3,5 a 4,9)	Hacinamiento crítico (5 y más)				
Tramo 40	704789	81,7%	105348	12,2%	36075	4,2%	16007	1,9%
Tramo 50	16078	69,6%	5192	22,5%	1395	6,0%	450	1,9%
Tramo 60	12612	70,9%	3967	22,3%	968	5,4%	235	1,3%
Tramo 70	15002	81,8%	2689	14,7%	322	1,8%	336	1,8%
Tramo 80	11121	91,0%	1006	8,2%	95	,8%	0	0,0%
Tramo 90	10187	92,4%	838	7,6%	0	0,0%	0	0,0%
Total	769789	81,5%	119040	12,6%	38855	4,1%	17028	1,8%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

TABLA 7 PREVALENCIA DE CONDICIONES ESPECIALES EN HOGARES DE POBLACIÓN POTENCIAL CON Y SIN DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO.

Condiciones especiales		Condición del déficit habitacional del hogar			
		Sin déficit		Con déficit	
Sexo jefe/ de hogar	Hombr e	379119	78,0%	106839	22,0%
	Mujer	367942	79,6%	94159	20,4%
es hogar unipersonal de persona mayor	No	700126	78,8%	187965	21,2%
	Sí	46935	78,3%	13033	21,7%
es hogar unipersonal de persona indígena	No	739758	79,2%	194517	20,8%
	Sí	7303	53,0%	6481	47,0%
Es hogar unipersonal de persona discapacitada	No	722194	78,9%	193515	21,1%
	Sí	24867	76,9%	7483	23,1%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología CECT-MINVU, Encuesta Casen 2017

SECCIÓN II
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

2. Eficacia y calidad

2.1 Eficacia a nivel de Componentes

TABLA 8: SUBSIDIOS OTORGADOS POR AÑO

Tipología	2016		2017		2018		2019		Total
	Cant.	Var.(%)	Cant.	Var.(%)	Cant.	Var.(%)	Cant.	Var.(%)	
I. Construcción	16.084	-20%	22.975	43%	16.209	-29%	12.483	-23%	67.751
I.a. Colectivo	15.083	-11%	22.265	48%	15.829	-29%	12.268	-23%	65.445
CNT	13.899	-2%	21.221	53%	14.577	-31%	11.477	-21%	61.174
CSP	1.184	-57%	1.028	-13%	1.244	21%	566	-55%	4.022
DP	0	--	0	--	0	--	4	--	4
MP	0	--	0	--	0	--	221	--	221
PC	0	--	16	--	8	-50%	0	-100%	24
I.b. Individual	1.001	-69%	710	-29%	380	-47%	215	-43%	2.306
ACA	0	-100	2	--	0	-100%	0	--	2
AVC	1	--	0	-100%	0	--	1	--	2
CNT	59	-20%	3	-95%	8	167%	0	-100%	70
CSP	826	-66%	702	-15%	371	-47%	214	-42%	2.113
CSP PT	70	-82%	0	-100%	0	--	0	--	70
DP	1	-99%	3	200%	1	-67%	0	-100%	5
PC	4	-80%	0	-100%	0	--	0	--	4
PIS	40	3900%	0	-100%	0	--	0	--	40
II. Adquisición	4.892	-32%	7.025	44%	4.492	-36%	5.854	30%	22.263
II.a. Colectivo	0	--	0	--	14	--	433	2993%	447
AVC	0	--	0	--	14	--	433	2993%	447
II.b. Individual	4.892	-32%	7.025	44%	4.478	-36%	5.421	21%	21.816
AVC	4.89	-28%	7.025	44%	4.452	-37%	5.261	18%	21.628
AVC	0	--	0	--	0	--	135	--	135
CNT	2	-99%	0	-100%	18	--	6	67%	26
CSP	0	-100 %	0	--	8	--	10	25%	18
Sin información	0	-100%	0	--	0	--	9	--	9
Total general	20.976	-24%	30	43%	20.701	-31%	18.337	-11%	90.014

Fuente: Elaboración Propia a partir de planilla maestra administrada por FSEV.

2.2 Cobertura y focalización del programa

TABLA 9:N° DE BENEFICIARIOS EFECTIVOS AÑOS 2016-2019 (BENEFICIARIOS INTERMEDIOS)

Tipo beneficiario		2016	2017	2018	2019	% Variación 2016-2019
Beneficiarios intermedios (familias con subsidio otorgados)	Familias	20.976	30	20.701	18.337	-12,60%
	Personas (1)	65.026	93	64.173	56.845	
Beneficiarios intermedios (familias con viviendas entregadas)	Familias (2)	3.718	12.682	17.449	13.197	254,90%
	Personas (1)	11.526	39.314	54.092	40.911	

Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Maestra administrada por FSEV

(1) Estimado en base a un promedio de 3,1 integrante de familias postulantes, de acuerdo a Base de beneficiarios del Programa.

(2) Corresponden a viviendas entregadas o finalizadas cada año, para el periodo de evaluación, descontadas aquellas cuyos otorgamientos de subsidio fueron previos a 2015). Esta cifra debe ser verificada, dado que existe un total de 5.601 de viviendas entregadas, sin información respecto del año de entrega.

Tabla 10: DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y COMUNAL DE LOS SUBSIDIOS ASIGNADOS

REGIÓN	Subsidios otorgados 2016-2019	Comunas focalizadas	Total Comunas en región	% del total regional	comunas con subsidios >=50%	% subsidios	% de comunas respecto de región
Ñuble	1570	21	21	100%	1	65,7	4.8%
Los Lagos	7012	26	30	87%	2	50,5	6.7%
Magallanes	2026	5	11	45%	1	84,1	9.1%
L.G.B O'Higgins	3984	29	33	88%	3	50,4	9.1%
Aysén	648	7	10	70%	1	44,9	10.0%
Valparaíso	6174	36	38	95%	4	54,4	10.5%
Antofagasta	3480	6	9	67%	1	64,2	11.1%
Atacama	2088	8	9	89%	1	61,7	11.1%
La Araucanía	8124	32	32	100%	4	51,2	12.5%
Coquimbo	2957	13	15	87%	2	66,3	13.3%
Tarapacá	1798	5	7	71%	1	84,1	14.3%
Los Ríos	2494	12	12	100%	2	54,5	16.7%
Maule	8102	27	30	90%	5	56,1	16.7%
Metropolitana de Santiago	18019	50	52	96%	9	52,7	17.3%
del Biobío	12706	32	33	97%	6	49,9	18.2%
Arica y Parinacota	2735	2	4	50%	1	99,9	25.0%
Total general	83917	311	346	90%	44	54,8%	12.7%

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

2.3 Eficacia a nivel de resultados intermedios y finales

TABLA 11: TIEMPOS DE ESPERA PROMEDIO DE LAS FAMILIAS ENTRE EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO Y LA OBTENCIÓN MATERIAL DE LA VIVIENDA.

Año	Espera Más 21	Espera <21 meses	Mal Registro	Total	Indicador P1
2015	0	86	2	88	100,0%
2016	62	3.649	7	3.718	98,3%
2017	6.504	6.171	7	12.682	48,7%
2018	10.029	7.411	9	17.449	42,5%
2019	10.517	2.68	0	13.197	20,3%
Total	27.112	19.997	25	47.134	42,4%

(*) Columna Mal Registro indica aquellos casos en que la fecha de obtención de la vivienda es anterior a la fecha de otorgamiento del subsidio, dada la inconsistencia se excluyen del cálculo del indicador.

Fuente: Fuente: Planilla Maestra administrada por FSEV

TABLA 12: VIVIENDAS ENTREGADAS 2016-2019 (1)

Tipología	2016	2017	2018	2019	Sin Información	Total general
I. Construcción	2.377	10.147	14.228	11.667	2.795	41.214
I.a. Colectivo	1.98	9.324	13.645	11.186	2.497	38.632
CNT	1.619	8.167	12.491	10.647	1.77	34.694
CSP	361	1.157	1.154	539	727	3.938
I.b. Individual	397	823	583	481	298	2.582
ACA	12	12	44	8	49	125
AVC	0	1	0	0	0	1
CNT	1	57	2	2	8	70
CSP	329	568	432	450	159	1.938
CSP PT	55	183	98	17	11	364
DP	0	2	1	0	71	74
PC	0	0	6	4	0	10
II. Adquisición	1.341	2.535	3.221	1.53	2.806	11.433
II.a. Colectivo	0	0	0	1	0	1
AVC	0	0	0	1	0	1
II.b. Individual	1.341	2.535	3.221	1.529	2.806	11.432
AVC	1.292	2.449	3.106	1.475	2.78	11102
CNT	48	10	113	50	24	245
CSP	0	1	0	4	0	5
PIS	1	75	2	0	2	80
Total general	3.718	12.682	17.449	13.197	5.601	52.647

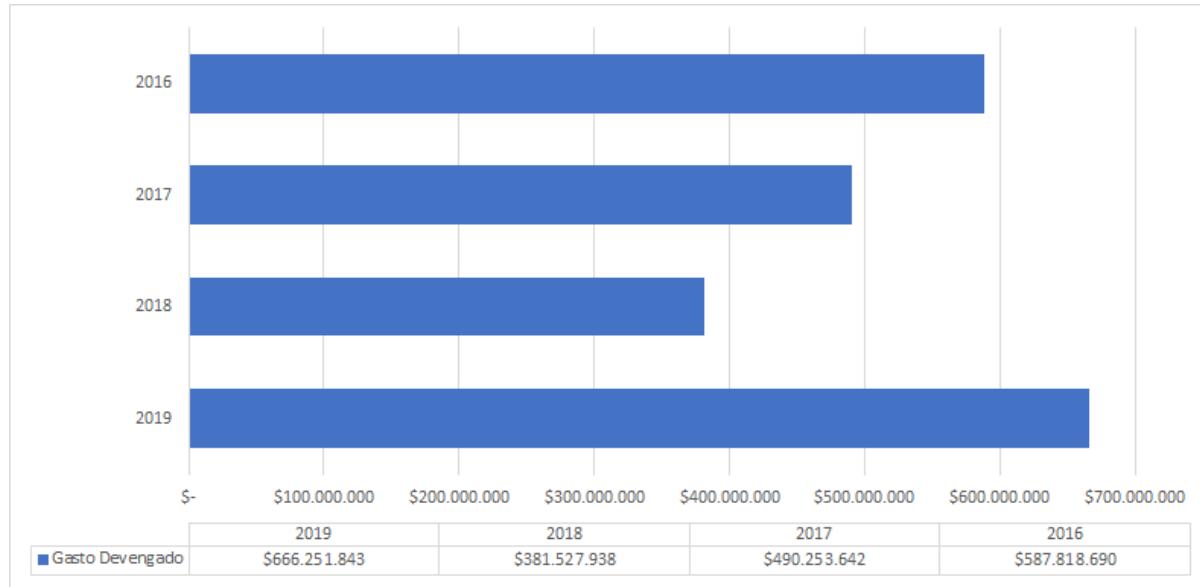
Fuente: Elaboración propia en base a Planilla Maestra administrada por FSEV

- (1) Corresponden a viviendas entregadas o finalizadas cada año, para el periodo de evaluación, descontadas aquellas cuyos otorgamientos de subsidio fueron previos a 2015).

3. Economía

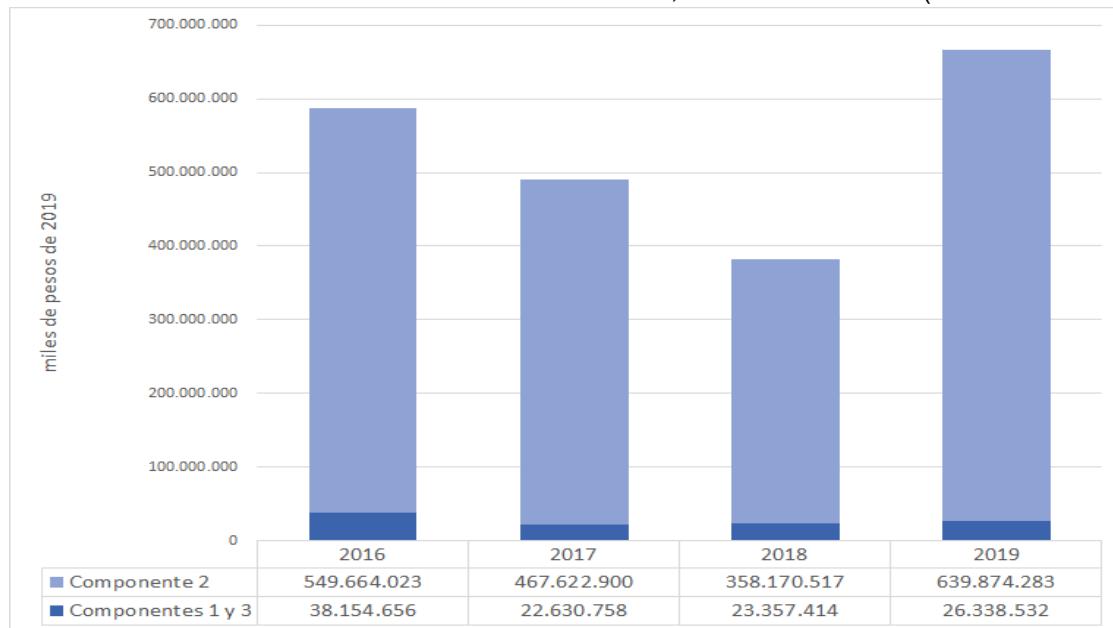
3.1 Fuentes y uso de recursos

GRÁFICO 1 : GASTO TOTAL DEL PROGRAMA, PERÍODO 2016-2019 (EN MILES DE PESOS 2020)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2 : DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR COMPONENTES, PERÍODO 2016-2019 (EN MILES DE PESOS 2020)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Programa.

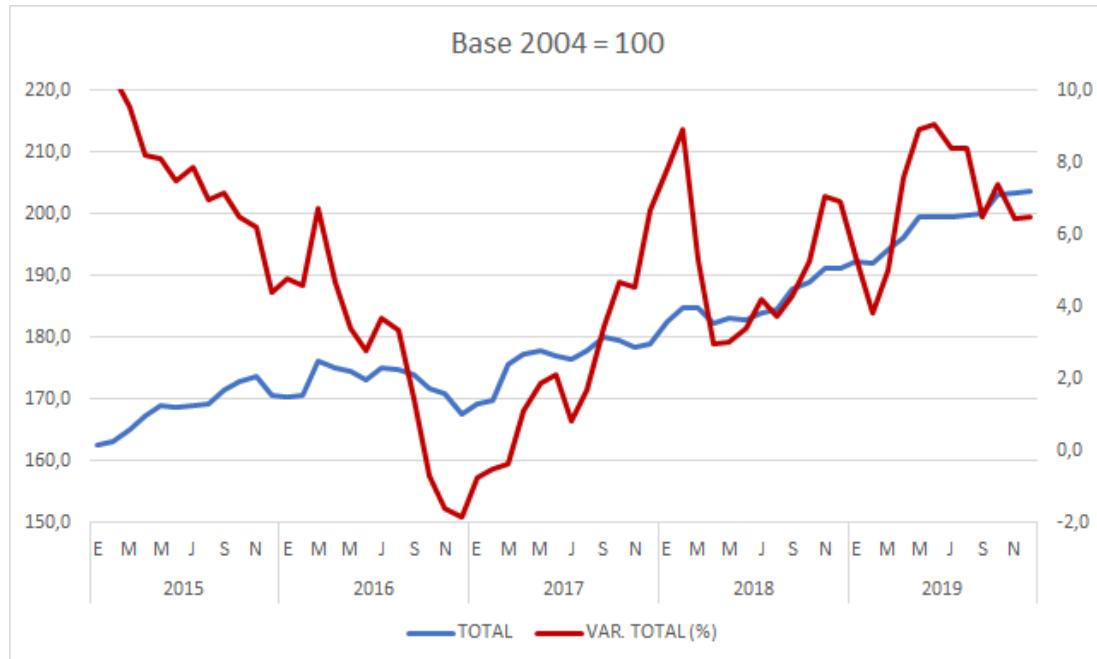
4. Eficiencia

TABLA 13 DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y DEL GASTO TOTAL SUBTÍTULO 21 Y 22

REGION	2016		2017		2018		2019	
	21	22	21	22	21	22	21	22
SERVIU XV	1.620.770	335.645	1.804.002	322.535	2.138.086	307.31	1.955.172	238.122
SERVIU I	1.836.398	352.414	2.188.317	415.591	3.271.132	332.18	2.935.696	197.603
SERVIU II	2.615.754	370.145	2.753.634	430.992	3.333.269	434.603	2.978.701	372.752
SERVIU III	1.815.743	511.934	1.911.057	619.152	2.320.866	588.085	2.267.353	407.26
SERVIU IV	2.491.430	378.397	2.709.624	639.266	3.067.389	627.657	2.850.958	352.091
SERVIU V	5.040.085	999.352	5.473.405	1.166.012	7.007.418	1.067.766	6.423.625	823.972
SERVIU VI	2.391.693	528.255	2.886.165	604.616	4.199.102	533.305	3.716.130	442.153
SERVIU VII	2.757.025	981.073	3.208.923	1.001.046	4.872.492	818.775	4.177.851	667.339
SERVIU XVI	--	--	--	--	--	--	744.917	129.032
SERVIU VIII	7.491.370	1.087.518	8.540.233	1.057.474	12.552.886	1.016.335	10.904.957	663.953
SERVIU IX	2.943.860	596.507	3.194.824	767.597	3.924.503	589.932	3.574.051	558.167
SERVIU XIV	1.497.671	355.028	1.722.808	409.191	2.241.470	290.932	2.017.270	274.587
SERVIU X	3.204.692	345.229	3.442.204	546.612	4.415.481	673.77	3.928.002	274.359
SERVIU XI	2.223.033	270.305	2.394.640	363.94	2.684.418	276.081	2.491.203	258.188
SERVIU XII	2.035.606	242.14	2.176.731	265.721	2.674.061	341.546	2.320.943	215.946
SERVIU XIII	13.548.340	2.614.188	14.081.888	2.442.853	15.743.643	2.162.629	15.304.039	1.669.989

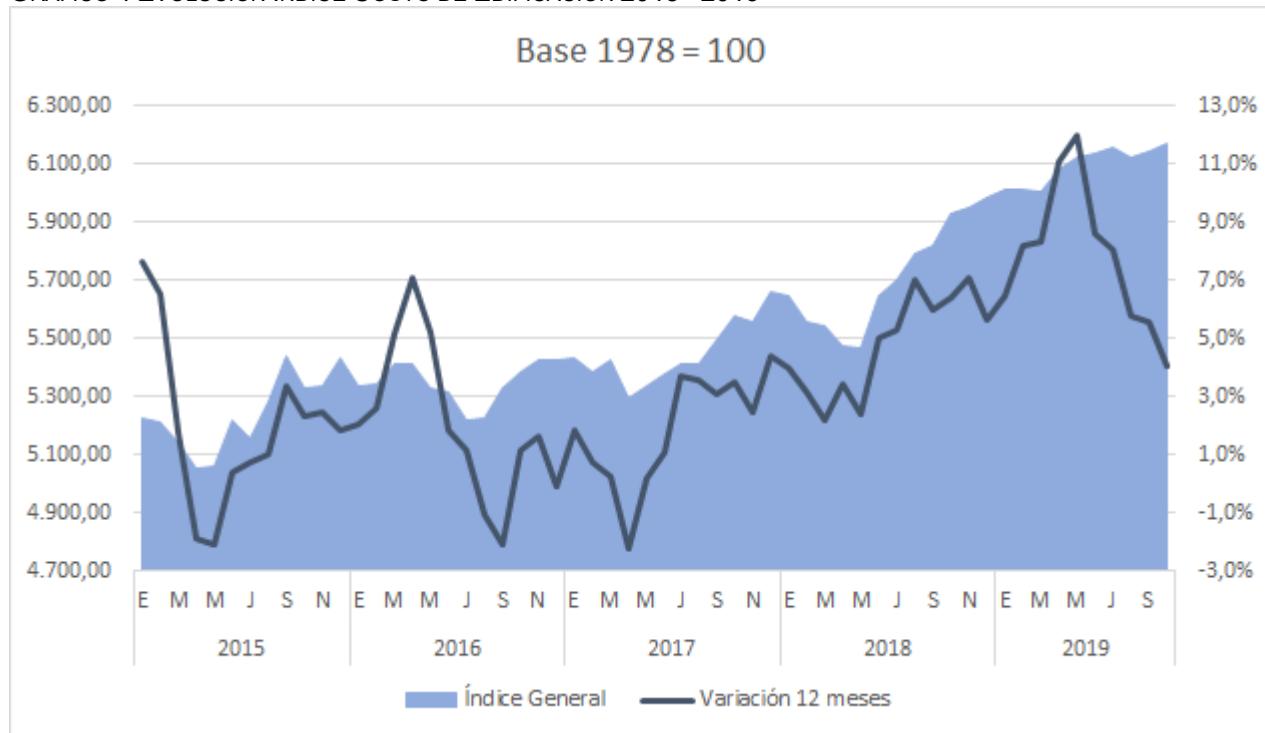
Fuente: Elaboración propia en base a Reportes de Ejecución Presupuestaria al cuarto trimestre de 2019.

GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN ÍNDICE REAL DE PRECIOS DE VIVIENDA 2015 - 2019



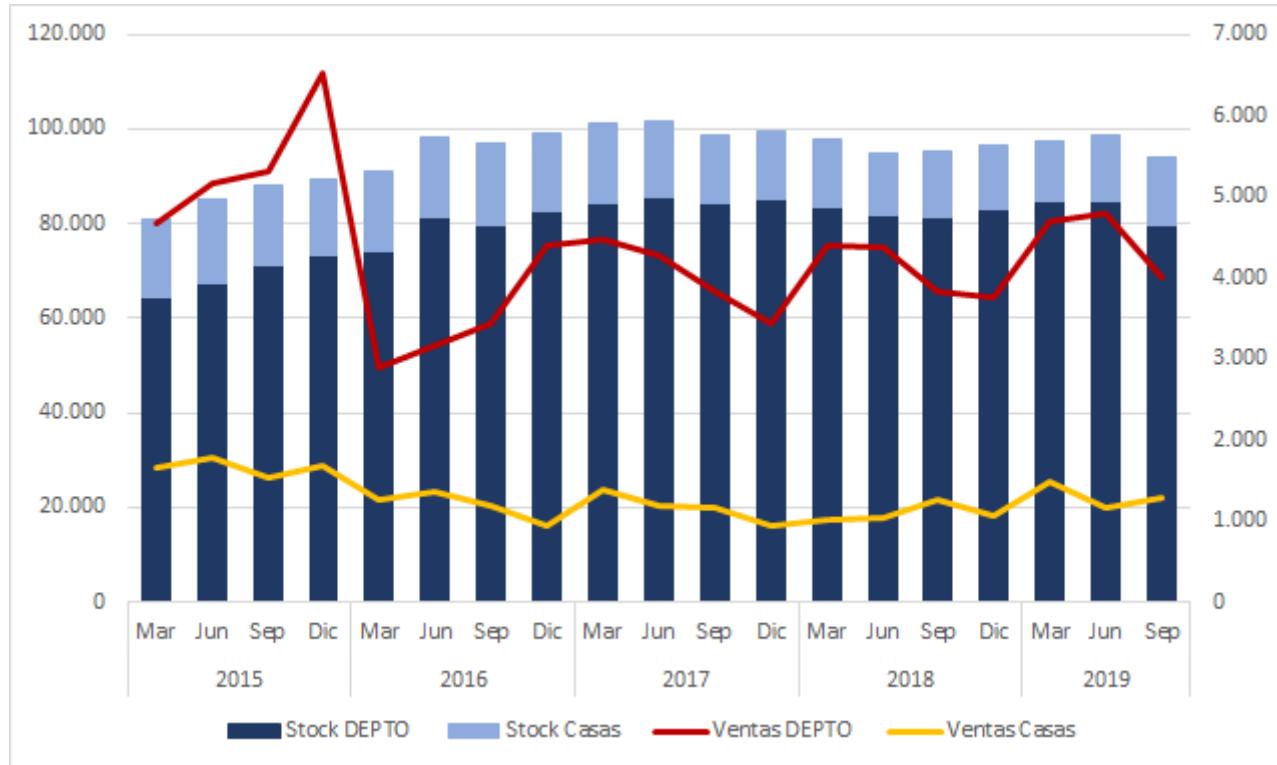
Fuente: Elaboración Propia en base a datos CChC.

GRÁFICO 4 EVOLUCIÓN ÍNDICE COSTO DE EDIFICACIÓN 2015 - 2019



Fuente: Elaboración Propia en base a datos CChC.

GRÁFICO 5 EVOLUCIÓN STOCK Y VENTA DE VIVIENDAS MERCADO NACIONAL 2015 - 2019



Fuente: Elaboración Propia en base a datos CChC.

ANEXO 7: ESTUDIO COMPLEMENTARIO REALIZADO POR CENTRO DE ESTUDIOS DE CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

1. Antecedentes.

Se solicitó que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través del Centro de Estudios de la Ciudad y el Territorio (CECT), realizara un análisis complementario a los datos básicos solicitados de acuerdo a la metodología EPG, de la focalización social y territorial del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV, DS 49).

El estudio consistió en un análisis descriptivo estadístico y espacial⁹⁸, en base al procesamiento de datos de caracterización de vulnerabilidad de los núcleos familiares beneficiarios y de composición de los grupos vecinales que se conforman en las modalidades colectivas de construcción; así como datos de localización de los núcleos de origen (postulantes) y de las viviendas obtenidas y su relación con otros atributos urbanos.

Ello permitirá emitir un juicio fundado y sustantivo respecto de la **focalización**, así como del **diseño** y de la efectividad **del programa** en el cumplimiento de su propósito; cuestiones que con la mera medición de indicadores agregados tal como se propone en la metodología de Marco Lógico, o en las desagregaciones que la metodología EPG propone, resultaría insuficiente.

El estudio fue realizado por el equipo de profesionales del Equipo de Estadísticas del CECT entre los meses de diciembre 2019 y marzo de 2020.

2. Objetivos del estudio realizado

- 2.1 Desglosar los datos de focalización desde la perspectiva de la vulnerabilidad social y habitacional de los postulantes seleccionados.
- 2.2 Estimar la contribución del programa a la reducción del déficit habitacional.
- 2.3 Describir la heterogeneidad social presente en la conformación de los grupos beneficiarios en las modalidades colectivas de construcción.
- 2.4 Evaluar las localizaciones que una generan mayor integración social, desde el punto de vista del acceso a servicios y bienes públicos.

⁹⁸ Al menos para los megaproyectos de construcción que son susceptibles de georreferenciar.

1

Desglosar los datos de focalización desde la perspectiva de la vulnerabilidad social y habitacional de los postulantes seleccionados

Índice de vulnerabilidad habitacional

Este índice tiene por objetivo identificar el grado de vulnerabilidad habitacional de los seleccionados al momento de su postulación. El índice comprende 4 dimensiones: hacinamiento, tipología de vivienda, sistema de distribución de agua potable y sistema de eliminación de excretas, cada uno de los cuales se asocia a un puntaje por hogar.

Los puntajes de cada componente se suman a nivel de hogar, luego se ordenan en quintiles en orden inverso. Por lo que, los quintiles menores concentran los seleccionados con mayor vulnerabilidad habitacional. Estos puntajes se basan en los puntaje establecidos en el DS N°49, pero ajustaron para que no se concentren en los extremos.

Índice de vulnerabilidad habitacional= puntaje hacinamiento + puntaje tipo de vivienda + puntaje sistema de distribución de agua + puntaje sistema de eliminación de excretas

*Comprende las siguientes categorías: Casa o departamento con piso de tierra, mediagua, pieza dentro de la vivienda, rancho, ruca o choza, caleta o punto de calle, vivienda de desechos.

Índice de vulnerabilidad habitacional

Variables	Valores	Puntaje
Hacinamiento	Sin hacinamiento	0
	Hacinamiento medio bajo/medio alto	0,3
	Hacinamiento crítico	0,4
Tipo de vivienda	Aceptable	0
	Precaria*	0,4
Sistema de distribución de agua	Llave dentro de la vivienda	0
	Llave dentro del sitio pero fuera de la vivienda	0,1
	Sin sistema	0,1
Sistema de eliminación de excretas	WC conectado al alcantarillado	0
	WC conectado a fosa séptica	0
	Cajón, letrina o wc sobre pozo negro	0,1
	No tiene	0,1

Índice de vulnerabilidad habitacional= puntaje hacinamiento + puntaje tipo de vivienda + puntaje sistema de distribución de agua + puntaje sistema de eliminación de excretas

*Comprende las siguientes categorías: Casa o departamento con piso de tierra, mediagua, pieza dentro de la vivienda, rancho, ruca o choza, caleta o punto de calle, vivienda de desechos.

Índice de vulnerabilidad habitacional

Para la presentación de resultados se categorizaron los puntajes de acuerdo un rango (tabla de abajo). Por lo tanto, el primer quintil agrupa los seleccionados con el mayor número de carencias habitacionales.

Los beneficiarios en el primer quintil son extremadamente vulnerables, lo que se va aminorando a medida que mejora de quintil. Por ejemplo, alguien en el quintil 5 (menos vulnerable) podría presentar carencias en hasta 2 de las siguientes: sistema de eliminación de excretas, distribución de agua o tipo de vivienda. No obstante, el poseer hacinamiento medio o crítico los ubica en quintil 4. Sólo el poseer muchas carencias agregadas los lleva al quintil 1, 2 y 3 (más vulnerables). Cabe destacar que este índice se aplica sobre los beneficiarios que cumplen requisitos de habilidad, por lo que, permite diferenciar entre quienes ya presentan alta vulnerabilidad socioeconómica.

Quintil	Rango puntaje
Quintil I	0,81 -1
Qunitil II	0,61 -0,8
Quintil III	0,41 - 0,6
Quintil IV	0,21 - 0,4
Quintil V	0 - 0,2

Índice de vulnerabilidad social

Este índice tiene por objetivo identificar el grado de vulnerabilidad social del núcleo familiar al momento de la postulación. El índice comprende 4 dimensiones: discapacidad, menores hasta 5 años, menores entre 6 y 18 años, adultos mayores y hogar monoparental. Cada una de esas dimensiones se asocia a un puntaje por hogar. Estos puntajes se basan en los puntaje establecidos en el DS N°49, pero se ajustan para que no se concentren en los extremos.

Los puntajes de cada componente se suman a nivel de hogar y se ordena en quintiles en orden inverso, vale decir, el primer quintil agrupa a los seleccionados con mayor vulnerabilidad social o con más carencias

Variables	Valores	Puntaje
Número de personas con discapacidad	Número entero	0,3
Número de menores de hasta 5 años	Número entero	0,1
Número de menores entre 6 y 18 años	Número entero	0,05
Número de adultos mayores	Número entero	0,25
Hogar monoparental	No monoparental Monoparental	0 0,3

Índice de vulnerabilidad social= puntaje de discapacidad + puntaje menores hasta 5 años + puntaje menores entre 6 y 18 años + puntaje adultos mayores + puntaje hogar monoparental

Índice de vulnerabilidad social

Al igual que el índice de vulnerabilidad habitacional, se clasificaron los puntajes por quintil, siendo el primer quintil el que agrupa a los seleccionados con el mayor número de carencias sociales agregadas y se presentan al menos 3 situaciones de carencia social.

Por ejemplo, pueden ser hogares con miembros con discapacidad, adultos mayores y además 3 niños menores de 5 años. Mientras que para estar en el quintil 5 (el menos vulnerable) se requiere no tener ninguna carencia a excepción de la presencia de niños (se requerían 2 niños mayores de 5 años o 4 entre 6 y 18 para pasar al quintil 2). Cabe destacar que este índice se aplica sobre los beneficiarios que cumplen requisitos de habilidad, por lo que, permite diferenciar entre quienes ya presentan alta vulnerabilidad

Quintil	Rango puntaje
Quintil I	0,81 -1
Quintil II	0,61 -0,8
Quintil III	0,41 - 0,6
Quintil IV	0,21 - 0,4
Quintil V	0 - 0,2

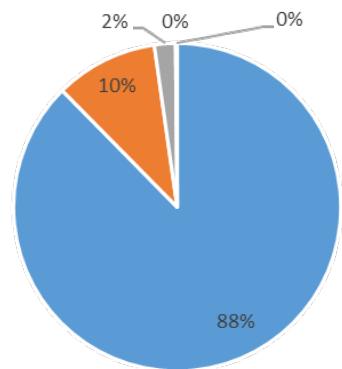
socioeconómica.

Resultados

El universo del estudio comprende a los beneficiarios del programa desde 2016 hasta diciembre 2019. Esto corresponde a un total de **63.703 postulantes** seleccionados en ese período. De ese universo, **32.193** beneficiarios postularon con FPS (50,5%) y **31.510** postularon con RSH (49,5%).

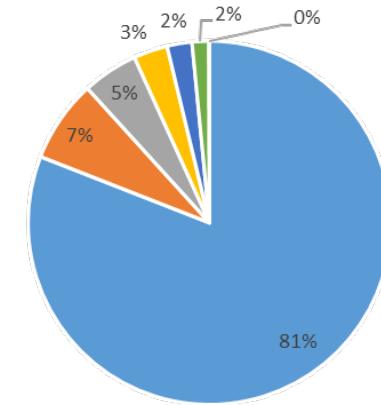
Una primera aproximación de la focalización por segmento socioeconómico muestra que del total de los postulantes con FPS, un 88% corresponde al primer quintil de vulnerabilidad, un 10% al segundo y un 2% al tercero. En el caso de los seleccionados con RSH, un 81% corresponde al tramo 40 (más vulnerable).

Seleccionados con FPS, porcentaje según quintil de vulnerabilidad



■ Quintil I ■ Quintil II ■ Quintil III ■ Quintil IV ■ Quintil V

Seleccionados con RSH, porcentaje según tramo de clasificación socioeconómica

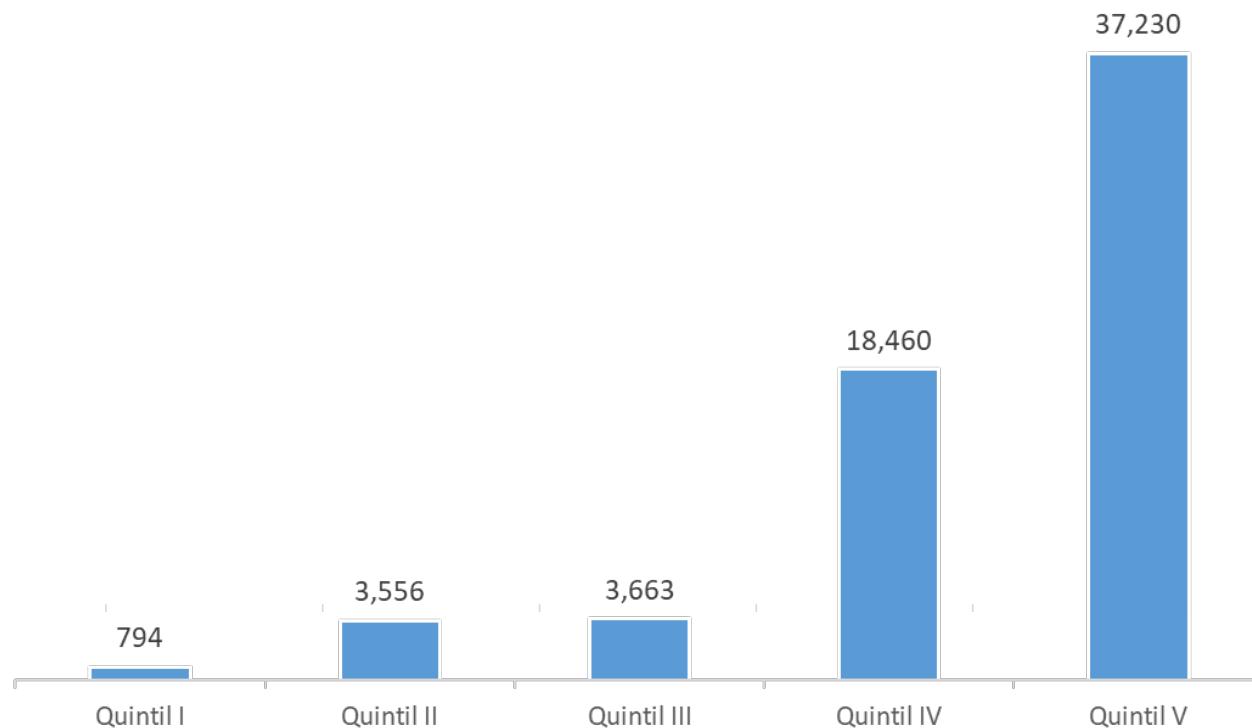


■ Tramo 40 ■ Tramo 50 ■ Tramo 60 ■ Tramo 70 ■ Tramo 80 ■ Tramo 90 ■ Tramo 100

Resultados, vulnerabilidad habitacional

El 1,2% de los seleccionados se ubican en el quintil 1, de mayor **vulnerabilidad habitacional**. Mientras que, los quintiles que agrupan una mayor proporción de seleccionados son los quintiles 4 (29%) y el quintil 5 (58%).

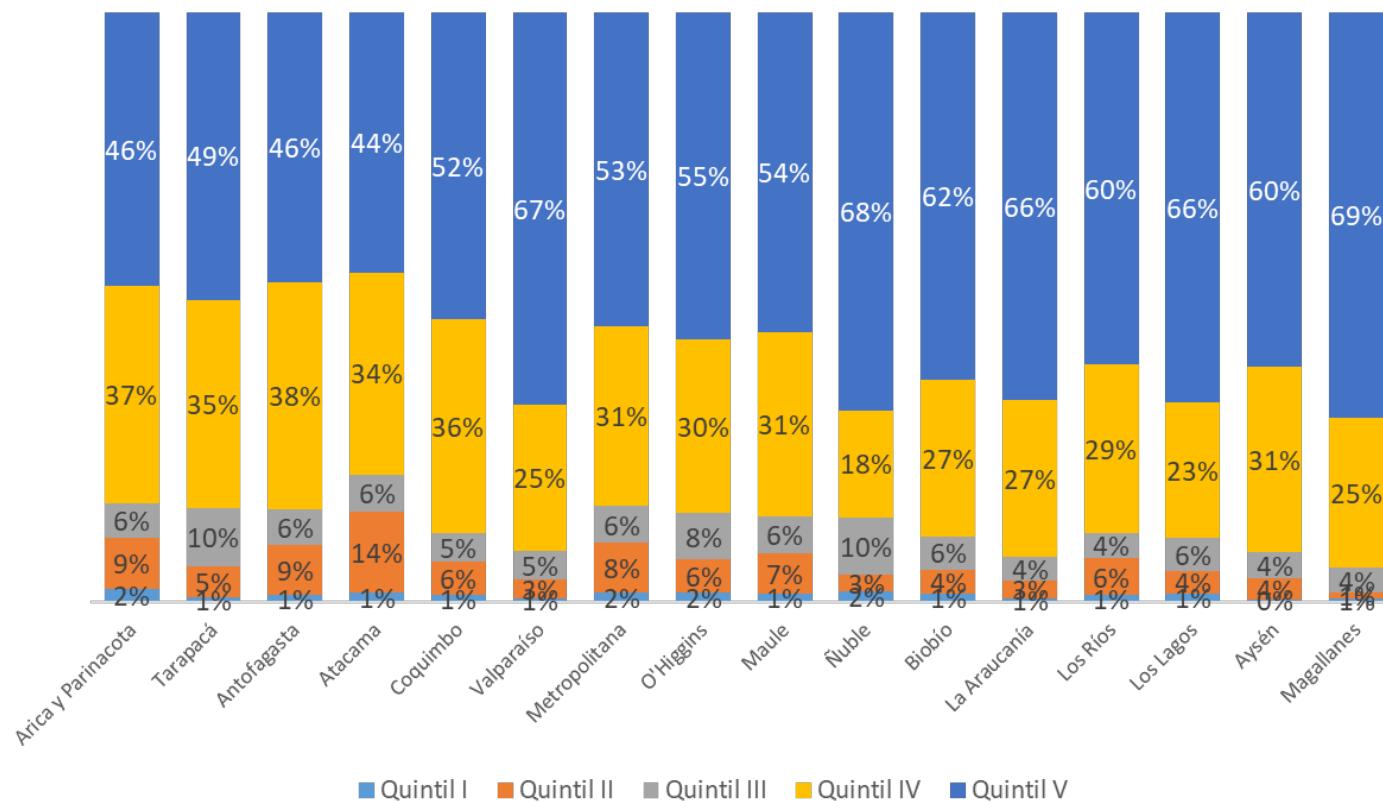
Índice de vulnerabilidad habitacional



Resultados, vulnerabilidad habitacional

Las regiones con un mayor porcentaje de seleccionados en el primer quintil de vulnerabilidad habitacional son Arica y Parinacota, Metropolitana, O'Higgins y Ñuble todas con un 2%. En general, las regiones del norte concentran una mayor proporción de sus beneficiarios en el cuarto quintil de vulnerabilidad en comparación con el resto del país.

Índice de vulnerabilidad habitacional, distribución relativa por región



Resultados, vulnerabilidad habitacional

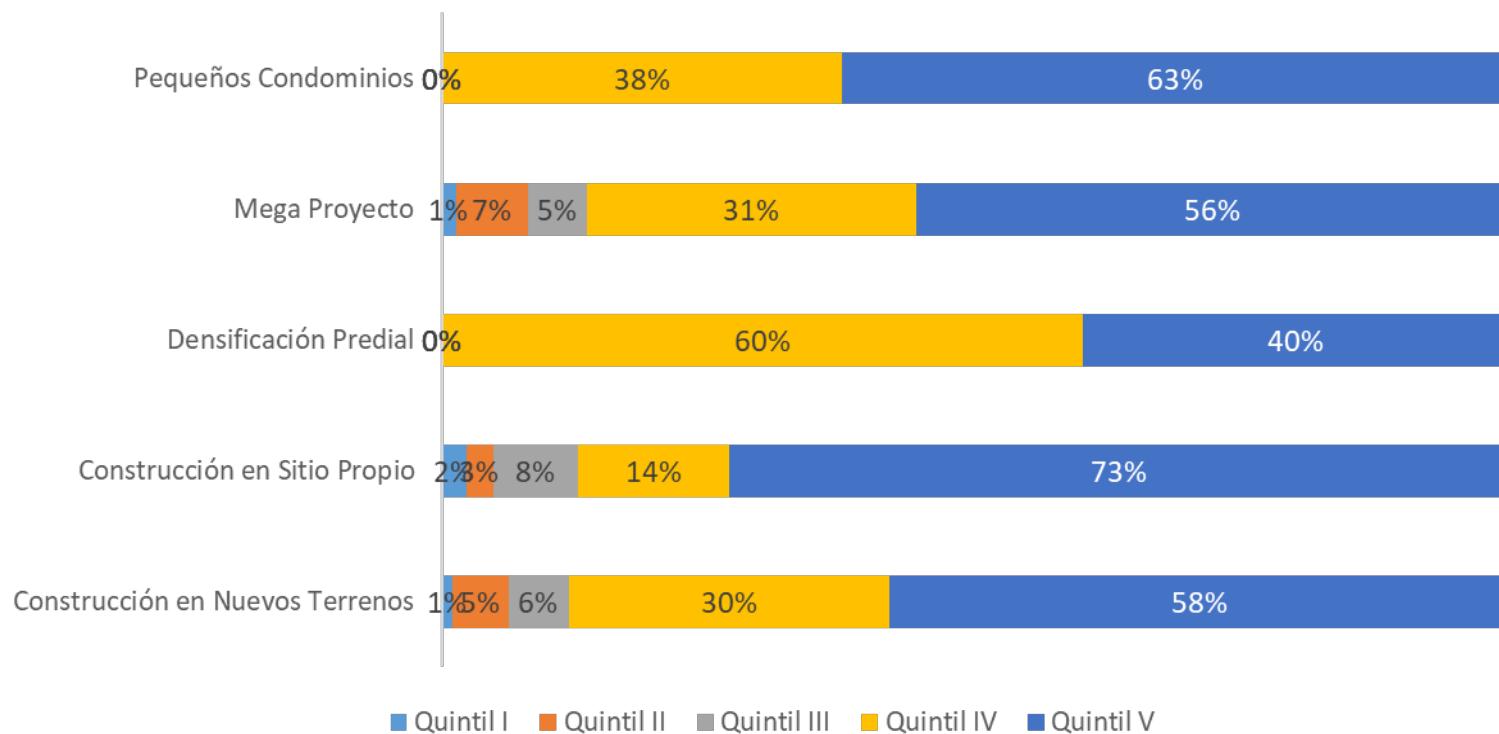
De las comunas con mayor número de seleccionados por región, Isla de Maipo presenta la mayor proporción de seleccionados en el primer quintil de vulnerabilidad habitacional con un 6%. Le sigue Arica y Copiapó con un 2%.

Región	Comuna	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Arica y Parinacota	Arica	2%	9%	6%	37%	46%
Tarapacá	Alto Hospicio	1%	5%	8%	36%	50%
Antofagasta	Antofagasta	1%	7%	4%	41%	47%
Atacama	Copiapó	2%	19%	6%	35%	39%
Coquimbo	Coquimbo	1%	8%	5%	37%	49%
Valparaíso	Calera	0%	6%	5%	32%	57%
Metropolitana	El Bosque	1%	5%	2%	33%	59%
	La Pintana	1%	6%	4%	37%	53%
	Melipilla	1%	11%	15%	24%	49%
	Isla de Maipo	6%	18%	10%	26%	40%
	Estación Central	1%	12%	7%	35%	46%
O'Higgins	Rancagua	1%	3%	4%	27%	64%
Maule	Talca	1%	7%	4%	33%	56%
Ñuble	Chillán	1%	3%	4%	27%	65%
Biobío	Coronel	2%	2%	4%	27%	65%
La Araucanía	Temuco	1%	4%	3%	28%	64%
Los Ríos	Valdivia	1%	5%	3%	33%	58%
Los Lagos	Puerto Montt	0%	3%	4%	22%	71%
Aysén	Coyhaique	1%	6%	3%	37%	53%
Magallanes	Punta Arenas	1%	1%	5%	26%	67%

Resultados, vulnerabilidad habitacional

La distribución por tipo de proyecto muestra que las tipologías Construcción en Nuevos Terrenos y Mega Proyectos se distribuyen de forma similar y que en Construcción en Sitio Propio prevalece mayormente los seleccionados del quintil 5.

Índice de vulnerabilidad habitacional por tipo de proyecto



Resultados, vulnerabilidad habitacional

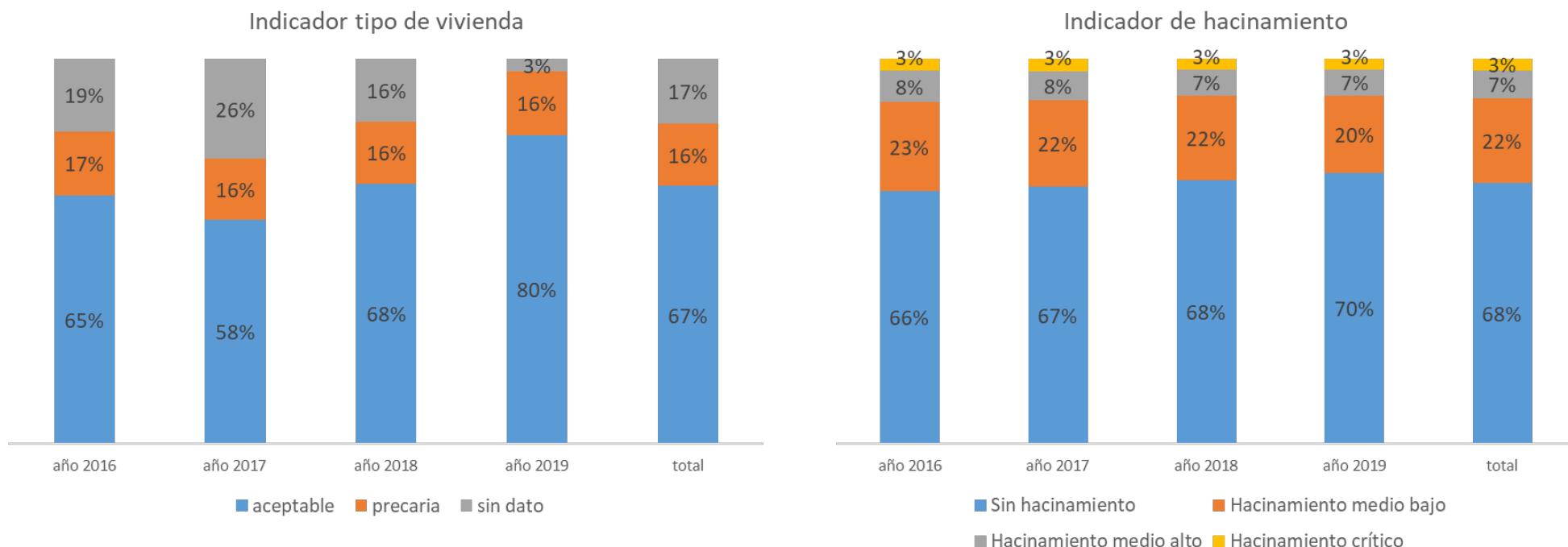
Al realizar el cruce por quintil de vulnerabilidad para los seleccionados que postularon con FPS, se observa que la mayoría de los seleccionados en el primer quintil de vulnerabilidad se concentran en los quintiles superiores de vulnerabilidad habitacional. Lo mismo ocurre en la distribución por tramos de CSE.

Índice de vulnerabilidad habitacional						
Quintil FPS	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Quintil I	300	1.615	1.535	9.207	15.543	28.200
Quintil II	0	17	85	541	2.625	3.268
Quintil III	0	1	5	55	612	673
Quintil IV	0	0	0	0	33	33
Quintil V	0	0	1	1	14	16
Sin dato	0	0	0	0	3	3
Total	300	1.633	1.626	9.804	18.830	32.193

Índice de vulnerabilidad habitacional						
Tramo CSE	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Tramo 40	435	1.662	1.667	7.196	14.495	25.455
Tramo 50	22	112	118	593	1.457	2.302
Tramo 60	19	68	94	387	991	1.559
Tramo 70	10	37	67	214	623	951
Tramo 80	5	23	40	144	487	699
Tramo 90	1	11	29	109	320	470
Tramo 100	0	0	1	0	16	17
Sin dato	2	10	21	13	11	57
Total	494	1.923	2.037	8.656	18.400	31.510

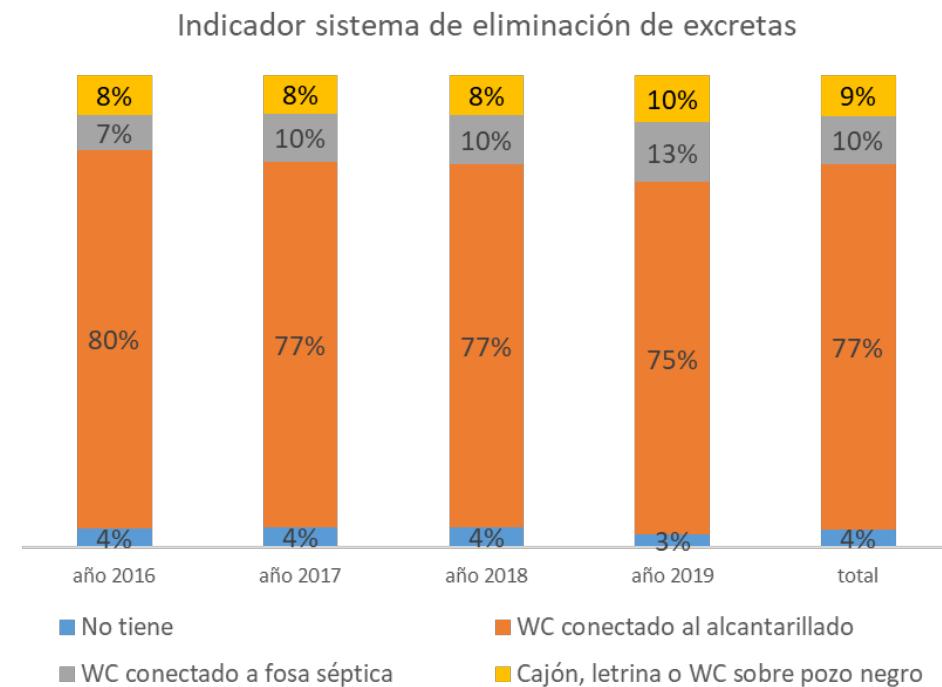
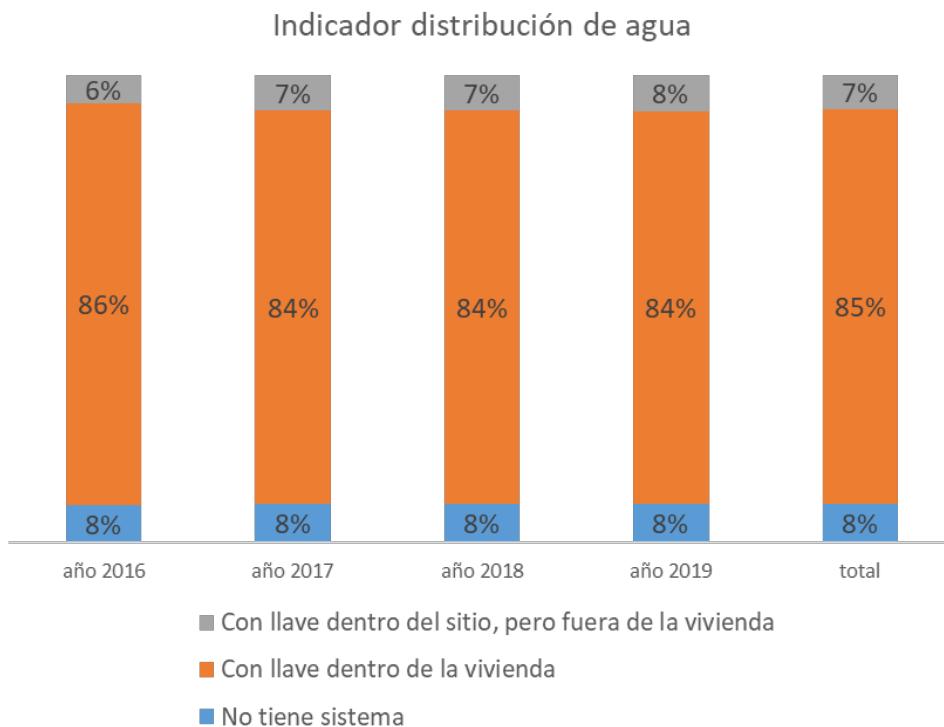
Resultados, vulnerabilidad habitacional

La desagregación por componentes del índice de vulnerabilidad habitacional, muestra que el indicador de tipo de vivienda presenta proporciones similares de acuerdo al año de selección, prevaleciendo la categoría aceptable con un 67%. El indicador de hacinamiento también muestra una distribución similar según el año de selección, llegando a un total de 32% de hogares hacinados.



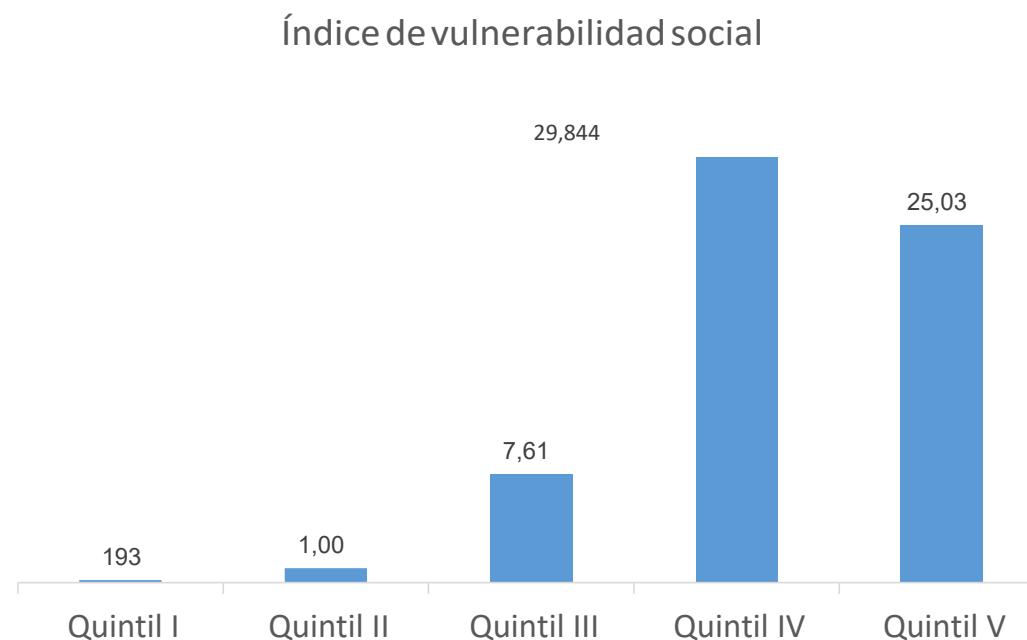
Resultados, vulnerabilidad habitacional

Los indicadores de distribución de agua y sistema de eliminación de excretas se mantienen estables en el tiempo, prevaleciendo las viviendas con llave dentro con un 85% en el indicador de distribución de agua potable y el WC conectado al alcantarillado con un 77% en el indicador de eliminación de excretas.



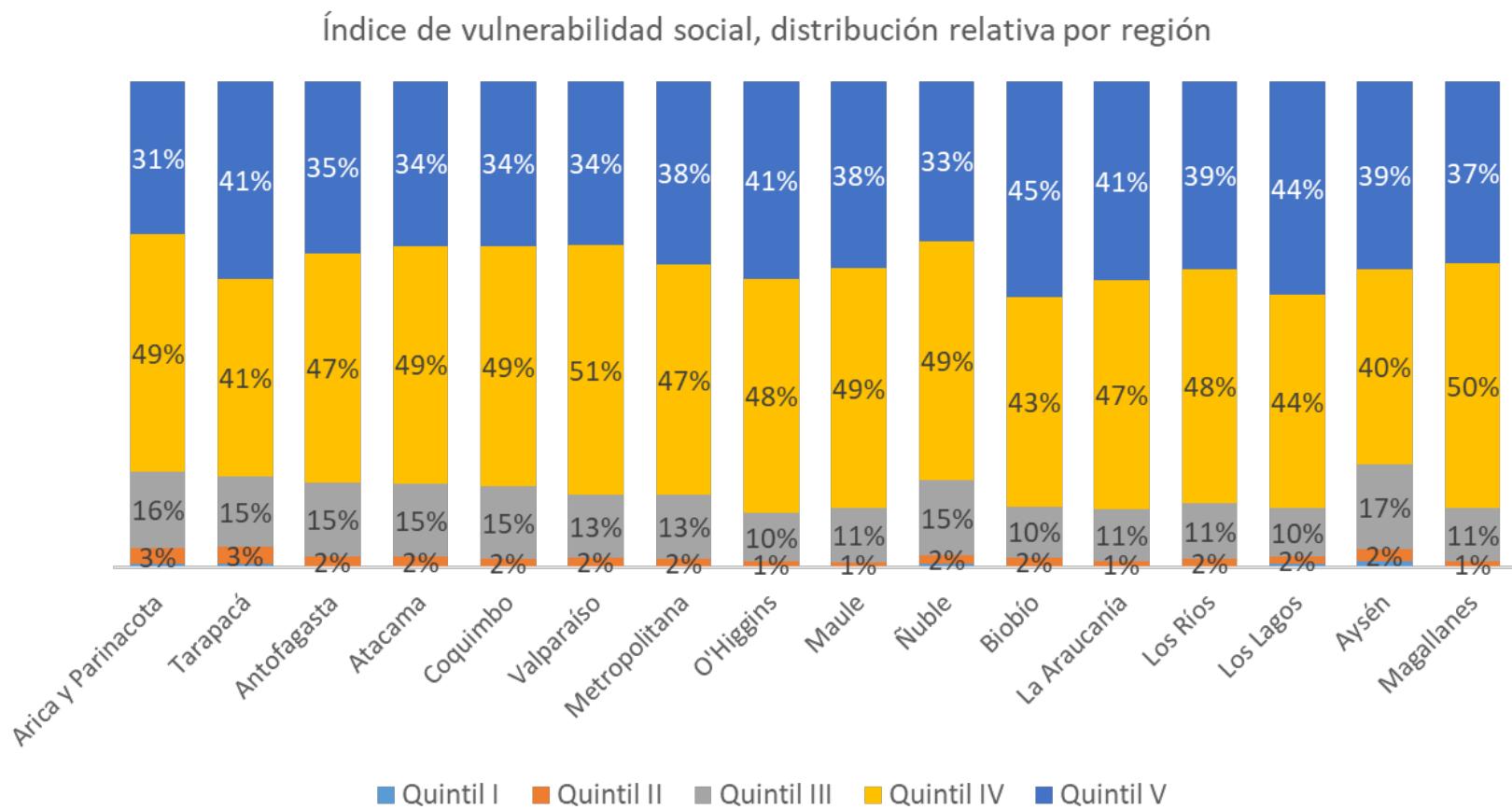
Resultados, vulnerabilidad social

El índice de vulnerabilidad social muestra que un 86% de los seleccionados se encuentran entre los quintiles 4 y 5.



Resultados, vulnerabilidad social

A nivel regional, la mayor proporción de seleccionados se encuentra en el quintil 4 de vulnerabilidad social, seguido del quintil 5, la distribución es similar a lo largo del país.



Resultados, vulnerabilidad social

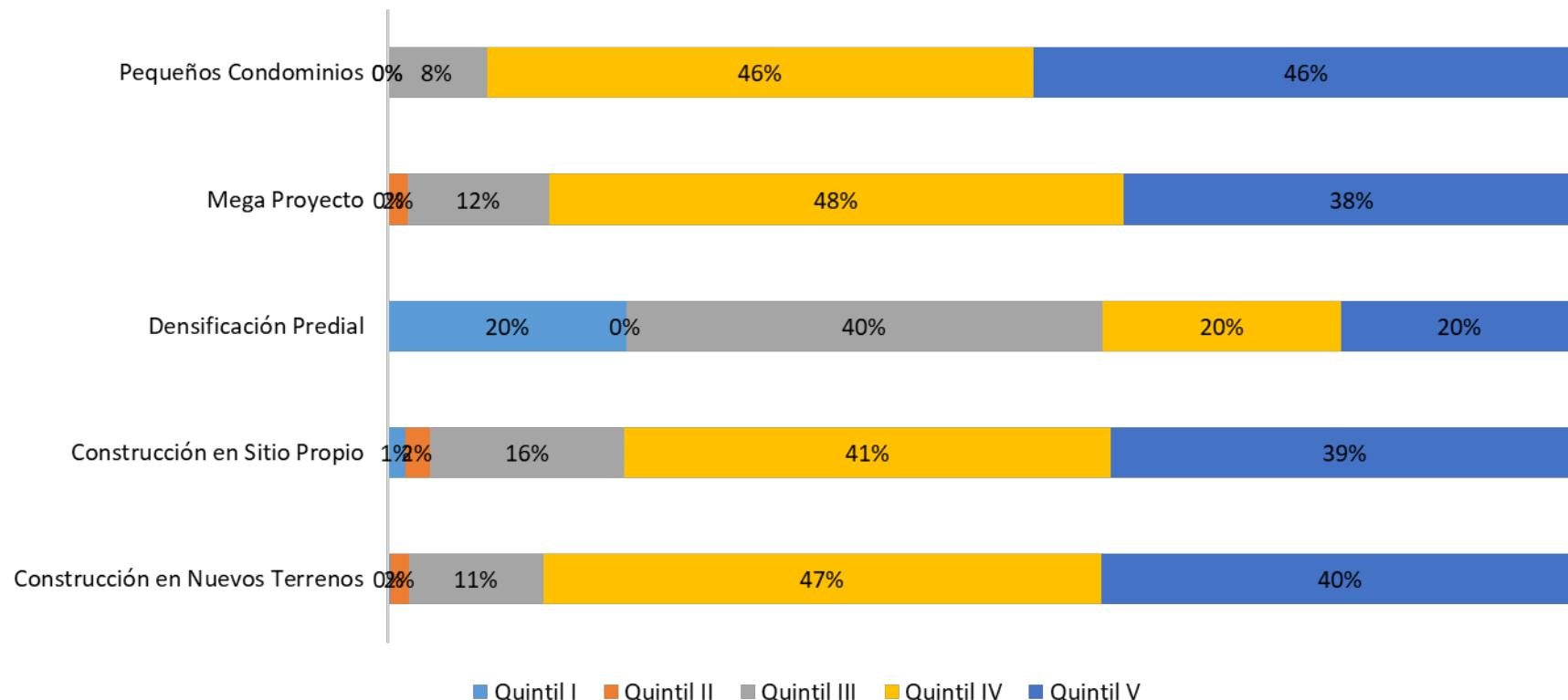
Dentro de las comunas con mayor número de seleccionados la distribución es similar a la regional. Se observa que el quintil 4 y quintil 5, concentra la mayoría de los seleccionados.

Región	Comuna	Índice de vulnerabilidad social					Total
		Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Arica y Parinacota	Arica	14	69	334	1.032	665	2.114
Tarapacá	Alto Hospicio	9	41	166	462	381	1.059
Antofagasta	Antofagasta	7	39	357	1.022	785	2.210
Atacama	Copiapó	2	8	107	321	188	626
Coquimbo	Coquimbo	0	14	130	464	355	963
Valparaíso	Calera	1	7	52	283	139	482
	El Bosque	0	15	143	582	403	1.143
	La Pintana	2	20	109	381	284	796
Metropolitana	Melipilla	1	15	96	419	234	765
	Isla de Maipo	1	5	111	361	225	703
	Est.Central	1	10	85	298	287	681
O'Higgins	Rancagua	0	0	39	254	122	415
Maule	Talca	0	23	192	801	525	1.541
Ñuble	Chillán	4	11	88	395	255	753
Biobío	Coronel	14	12	60	346	470	902
La Araucanía	Temuco	1	19	149	599	592	1.360
Los Ríos	Valdivia	2	17	85	471	318	893
Los Lagos	Puerto Montt	2	22	154	1.062	889	2.129
Aysén	Coyhaique	3	0	35	71	67	176
Magallanes	Punta Arenas	4	17	144	694	544	1.403
Total		68	364	2.636	10.318	7.728	21.114

Resultados, vulnerabilidad social

A diferencia del índice de vulnerabilidad habitacional, no se evidencian grandes diferencias en la distribución por tipología, salvo la densificación predial. En esta categoría existen solo 5 proyectos y 5 beneficiarios, por lo que es más afectada por la variación del índice en comparación con otras tipologías que agrupan sobre 5.000 beneficiarios.

Índice de vulnerabilidad social por tipo de proyecto



Resultados, vulnerabilidad social

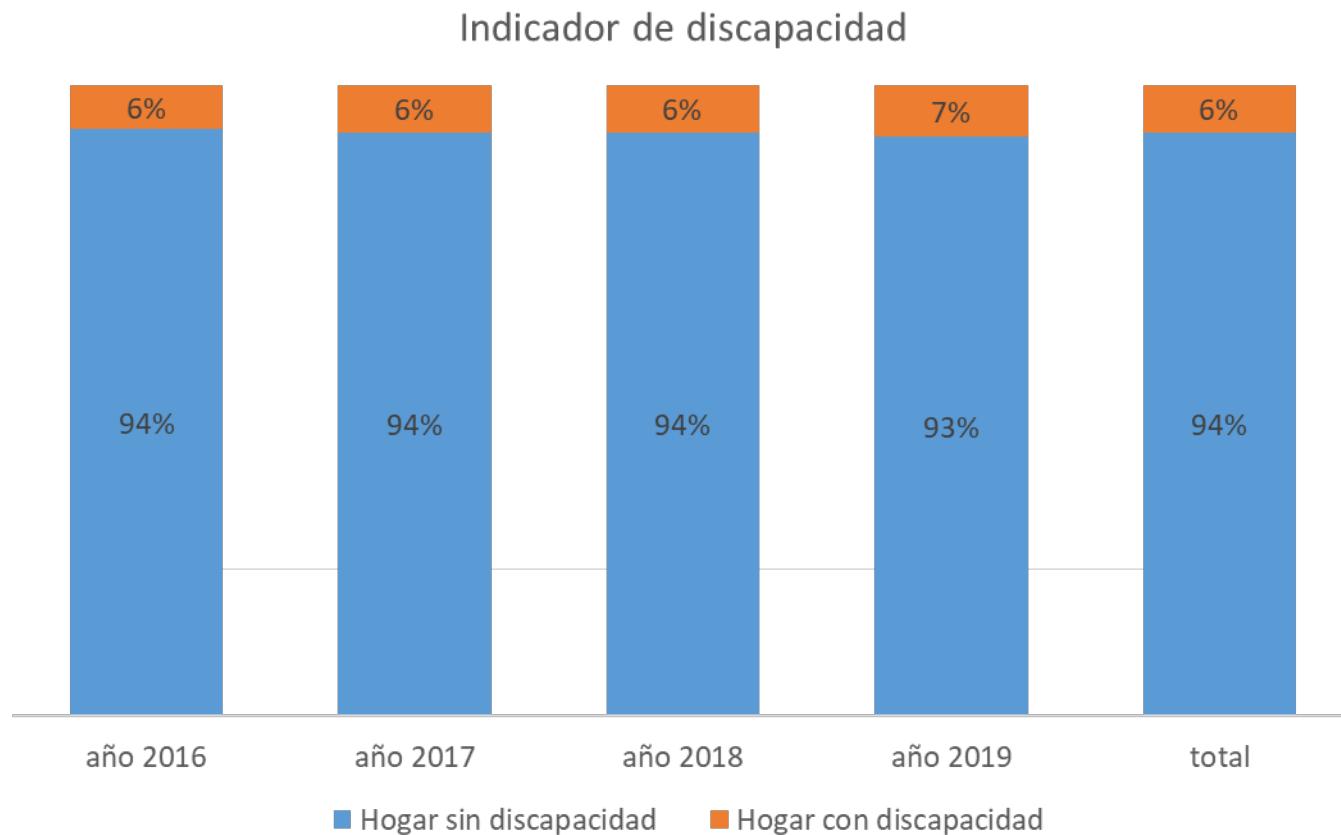
Tanto los seleccionados con FPS como con RSH, se concentran en los quintiles superiores de vulnerabilidad social y en los tramos inferiores de clasificación socioeconómica.

Quintil FPS	Índice de vulnerabilidad social					Total
	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Quintil I	110	461	3.311	12.969	11.349	28.200
Quintil II	8	27	169	1.388	1.676	3.268
Quintil III	1	2	24	225	421	673
Quintil IV	0	0	4	13	16	33
Quintil V	0	1	2	5	8	16
Sin dato	0	0	0	2	1	3
Total	119	491	3.510	14.602	13.471	32.193

Tramo CSE	Índice de vulnerabilidad social					Total
	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	
Tramo 40	63	472	3.750	12.627	8.543	25.455
Tramo 50	2	21	184	1.128	967	2.302
Tramo 60	5	14	101	695	744	1.559
Tramo 70	1	1	31	372	546	951
Tramo 80	3	2	14	245	435	699
Tramo 90	0	5	19	152	294	470
Tramo 100	0	0	1	2	14	17
Sin dato	0	3	8	21	25	57
Total	74	518	4.108	15.242	11.568	31.510

Resultados, vulnerabilidad social

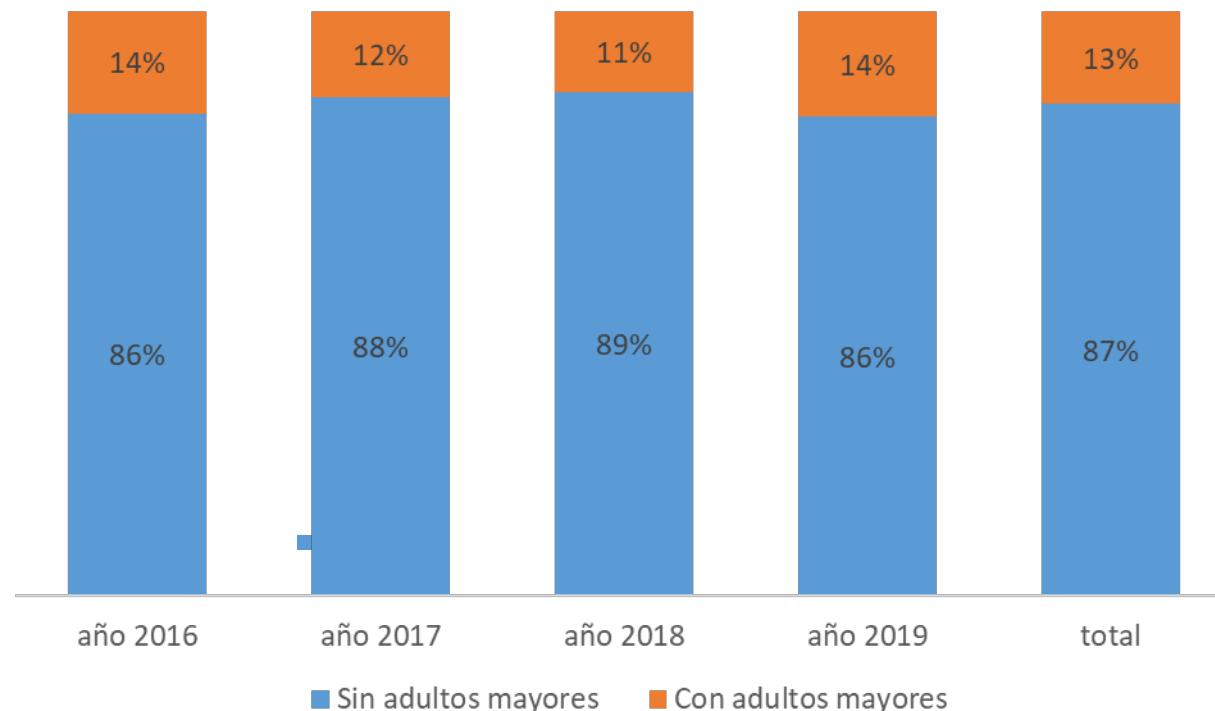
El indicador de discapacidad muestra que un 6% de los núcleos seleccionados presenta algún integrante con discapacidad, esta cifra se mantiene en una tendencia similar a través de los años.



Resultados, vulnerabilidad social

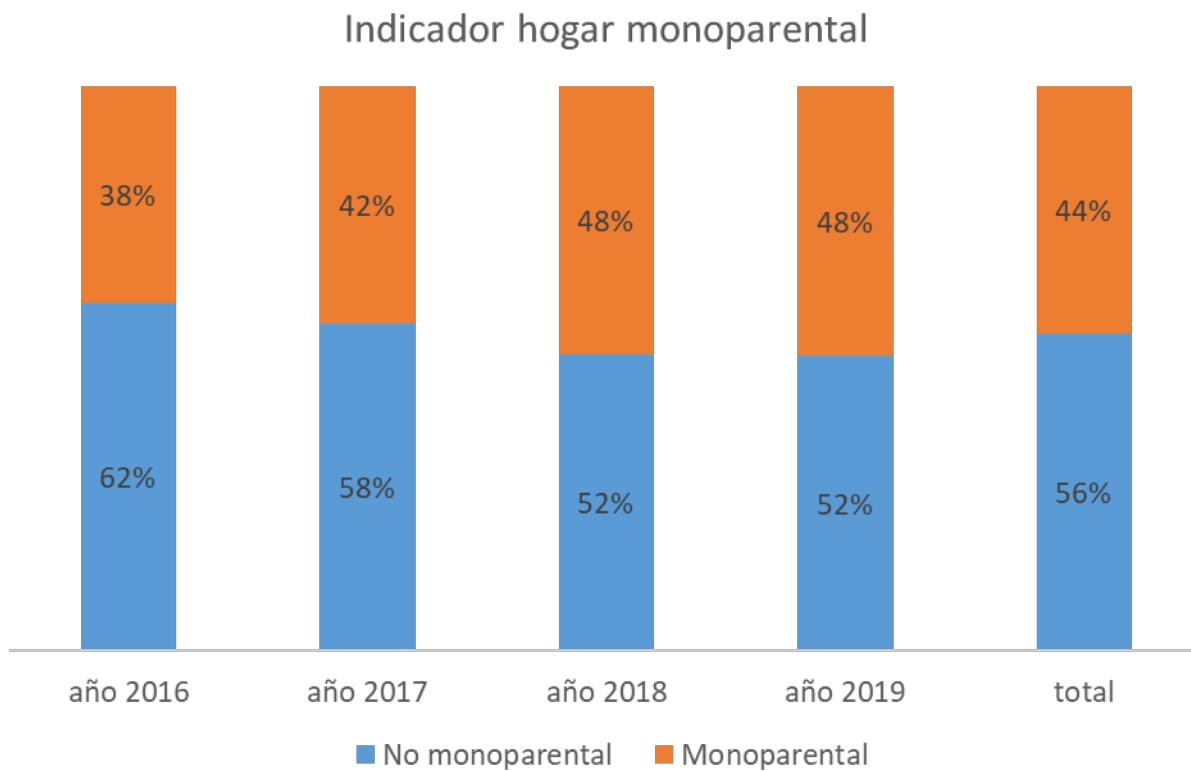
El indicador de adultos mayores muestra que un 13% de los núcleos seleccionados presenta algún integrante adulto mayor, esta cifra se mantiene en una tendencia similar a través de los años.

Indicador adultos mayores



Resultados, vulnerabilidad social

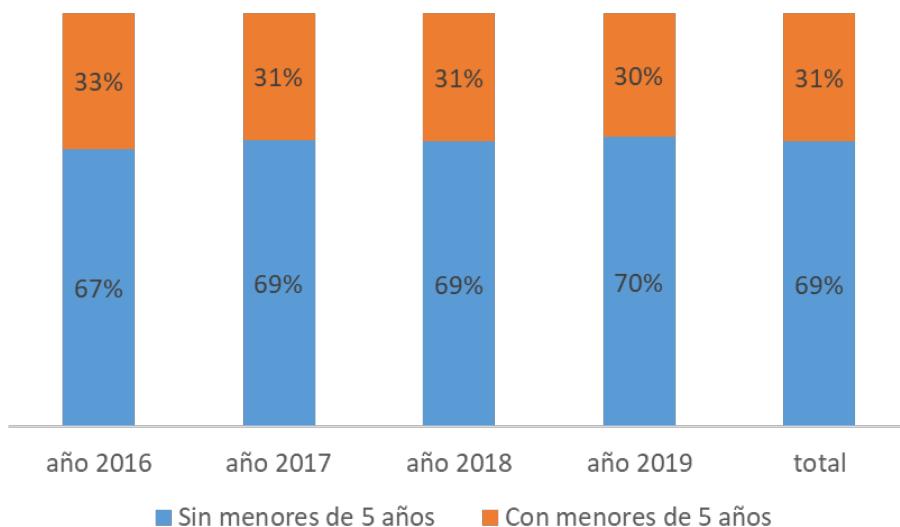
El indicador de tipo de hogar muestra que un 44% de los núcleos declarados corresponden a hogares monoparentales.



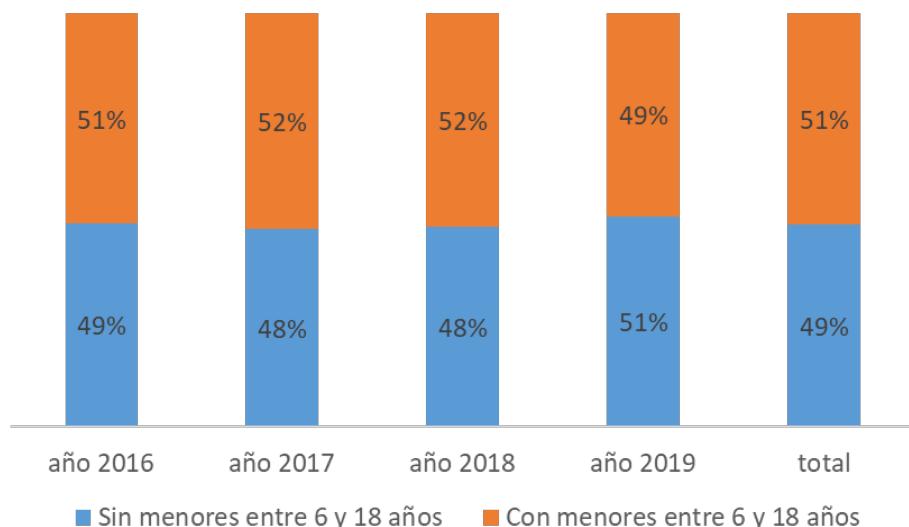
Resultados, vulnerabilidad social

El indicador de menores de hasta 5 años, muestra que estos alcanzan un 31% de los núcleos declarados, mientras que esta cifra aumenta en el indicador de menores entre 6 y 18 años el que llega a un 51% de los núcleos declarados.

Indicador de menores de hasta 5 años



Indicador menores entre 6 y 18 años



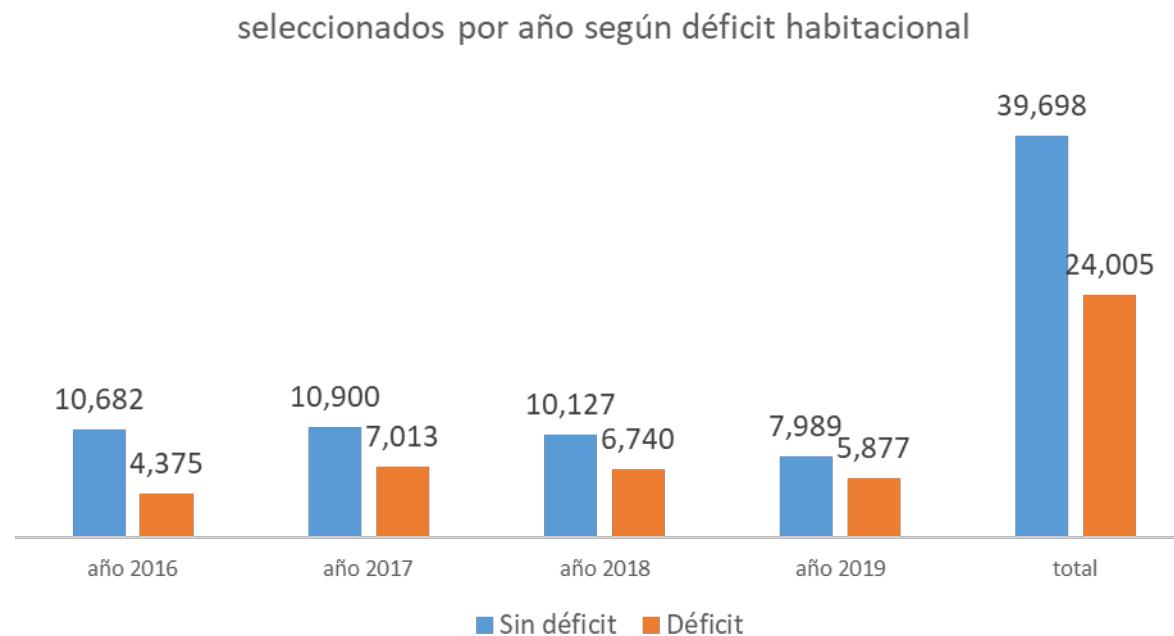
2

Estimar la contribución del programa
a la reducción del déficit habitacional

Cobertura sobre el déficit habitacional

Para estimar la contribución del programa DS N°49 en la disminución del déficit habitacional cuantitativo se homologaron tres componentes del déficit según la metodología Casen a los beneficiarios y al RSH/FPS: esto es: déficit de vivienda por tipología (vivienda irrecuperable); hogares allegados no hacinados; y hogares allegados hacinados (entendiendo que no es posible separar núcleos en RSH/FPS).

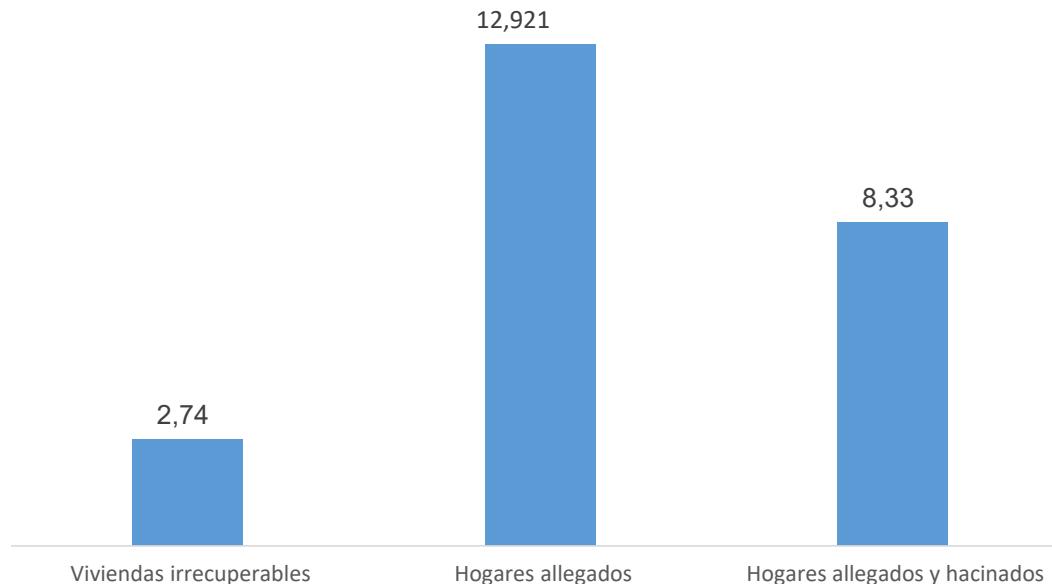
De esta forma, se calculó cuántos de los seleccionados se encontraban en una de estas tres situaciones en el momento de postular al programa. En términos generales el 37% de los seleccionados se encontraban en situación de déficit al momento de postular.



Cobertura sobre el déficit habitacional

El componente del déficit con mayor proporción sobre el total son los hogares allegados que alcanzan 12.921 equivalentes al 20% de hogares, le siguen los hogares allegados hacinados 8.336 (13%) y las viviendas irrecuperables 2.748 (4%).

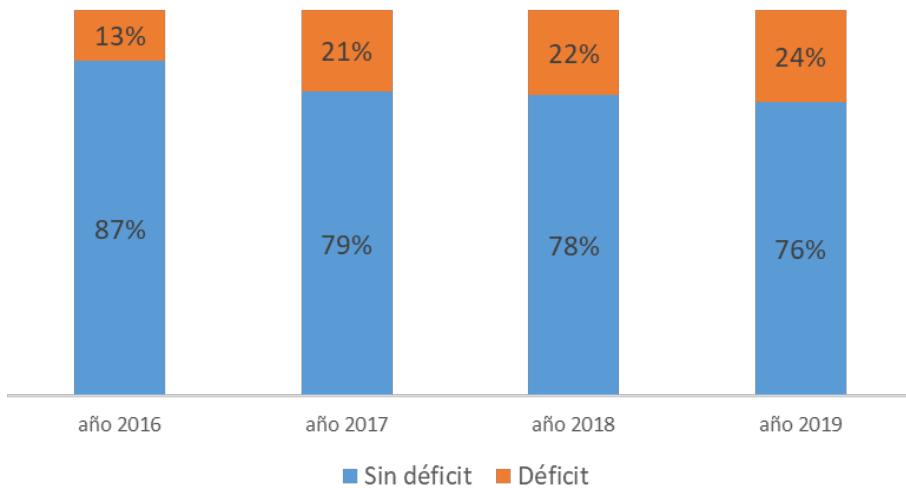
Seleccionados del programa según componente del déficit habitacional



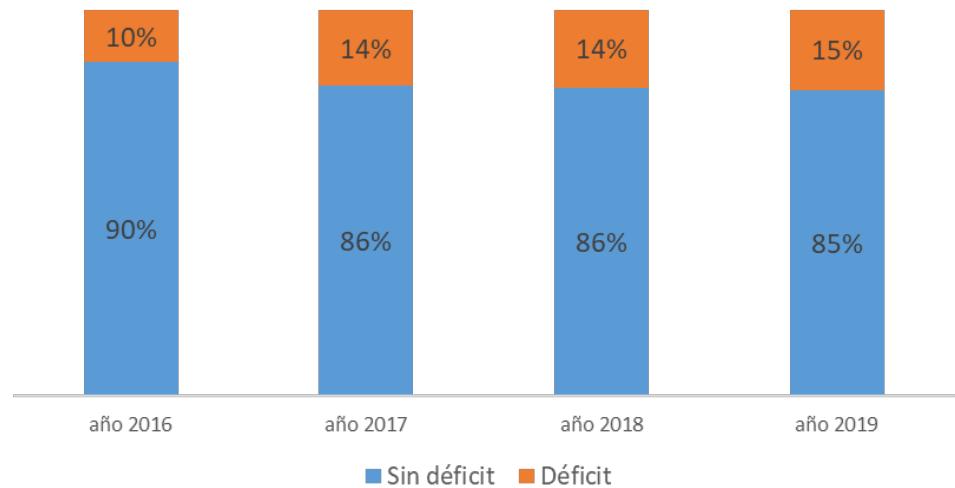
Cobertura sobre el déficit habitacional

Al estudiar por año de selección se observa que los hogares allegados aumentan a partir del año 2017, manteniéndose estables en el tiempo tanto los hogares allegados no hacinados como los hacinados.

Porcentaje de hogares allegados no hacinados



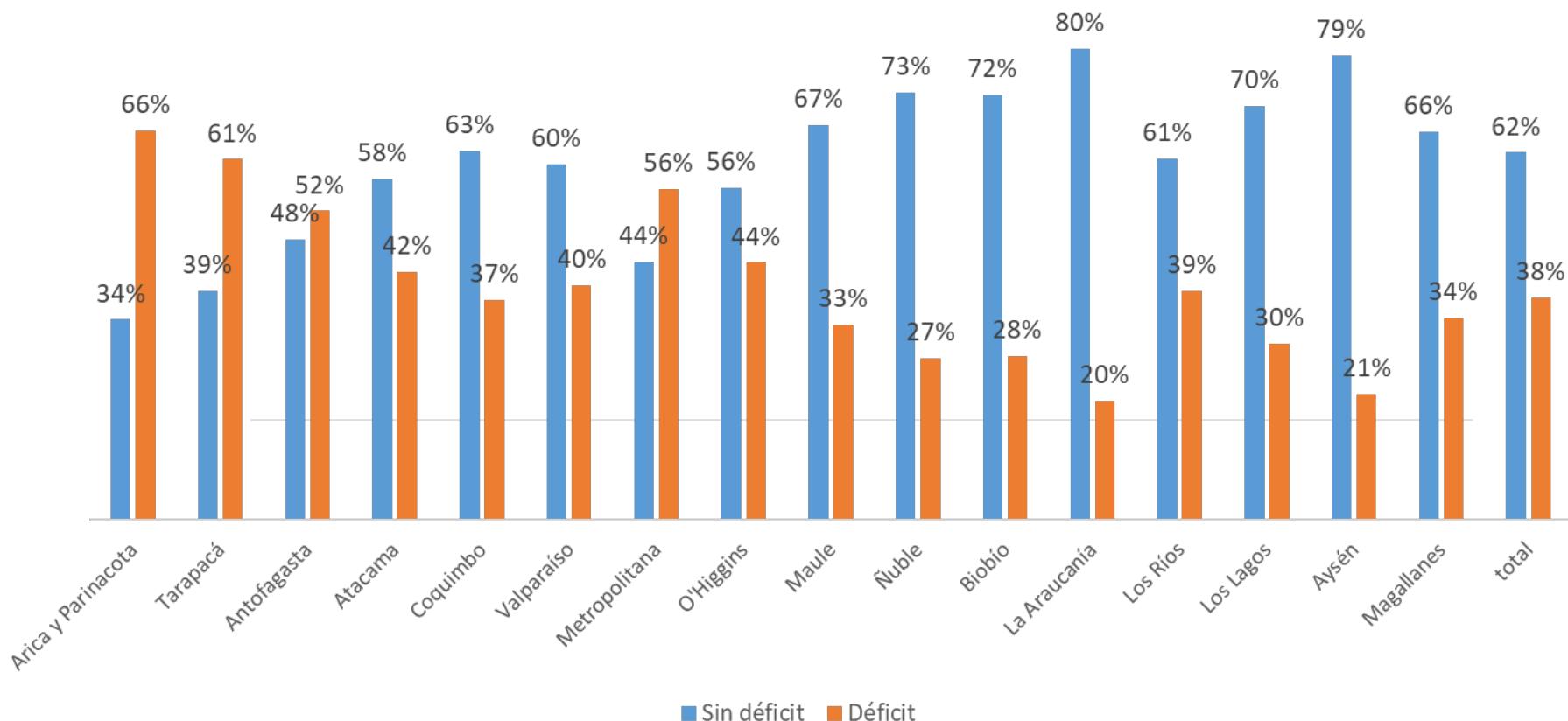
Porcentaje de hogares allegados hacinados



Cobertura sobre el déficit habitacional

Las regiones con una mayor proporción de seleccionados en déficit son: Arica y Parinacota (66%), Tarapacá (61%) y Metropolitana (56%). Al contrario, las con un menor porcentaje en déficit son: La Araucanía (20%) y Aysén (21%).

Seleccionados por déficit y región



Cobertura sobre el déficit habitacional

Las comunas con más seleccionados en déficit son: Arica (66%), Estación Central (64%) y Alto Hospicio (63%)

Región	Comuna	Sin déficit	Déficit
Arica y Parinacota	Arica	34%	66%
Tarapacá	Alto Hospicio	37%	63%
Antofagasta	Antofagasta	48%	52%
Atacama	Copiapó	56%	44%
Coquimbo	Coquimbo	54%	46%
Valparaíso	Calera	45%	55%
Metropolitana	El Bosque	41%	59%
	La Pintana	42%	58%
	Melipilla	57%	43%
	Isla de Maipo	44%	56%
	Estación Central	36%	64%
O'Higgins	Rancagua	56%	44%
Maule	Talca	73%	27%
Ñuble	Chillán	77%	23%
Biobío	Coronel	67%	33%
La Araucanía	Temuco	73%	27%
Los Ríos	Valdivia	45%	55%
Los Lagos	Puerto Montt	67%	33%
Aysén	Coyhaique	79%	21%
Magallanes	Punta Arenas	66%	34%
Total		54%	46%

Cobertura sobre el déficit habitacional

Al comparar el cruce por grupos prioritarios entre la demanda potencial* y los beneficiarios, se observa que la estimación de déficit para los seleccionados del programa se ubica aproximadamente un 20% sobre la demanda potencial en Casen y un 20% bajo la demanda estimada en RSH.

Los grupos que aparecen con un déficit relativo mayor son extranjeros, clasificación socioeconómica.

Si bien, tramos superiores aparecen con una alta proporción de déficit, esto se debe a situaciones especiales de carencia habitacional como por ejemplo catástrofes naturales.

Grupos prioritarios	Demanda potencial RSH		Demanda potencial Casen		Seleccionados FSEV	
	Sin déficit	Déficit	Sin déficit	Déficit	Sin déficit	Déficit
Sexo						
Hombres	47%	53%	90%	10%	65%	35%
Mujeres	43%	57%	89%	11%	62%	38%
Nacionalidad						
Chileno			90%	10%	62%	38%
Extranjero			86%	14%	53%	47%
Pueblo originario						
Pertenece a pueblo originario	41%	59%	86%	14%	60%	40%
No pertenece a pueblo originario	45%	55%	90%	10%	63%	37%
Tipo hogar						
Monoparental	38%	62%	85%	15%	58%	42%
No monoparental	49%	51%	90%	10%	66%	34%
Tramo CSE (decil en Casen)						
Tramo 40	43%	57%	86%	14%	58%	42%
Tramo 50	47%	53%	96%	4%	62%	38%
Tramo 60	47%	53%	97%	3%	61%	39%
Tramo 70	47%	53%	97%	3%	60%	40%
Tramo 80	48%	52%	98%	2%	57%	43%
Tramo 90	50%	50%	98%	2%	62%	38%

*Se entiende demanda potencial como hogares con jefatura mayor de 18 años que no sean propietarios de una vivienda y que se encuentren dentro del 90% más vulnerable según decil de ingreso autónomo, sin considerar hogares unipersonales, con la excepción de viudos, pueblos originarios, personas con discapacidad o adultos mayores. Esta se estima en Casen y RSH, separando por pertenencia al déficit habitacional.

3

Describir la heterogeneidad social presente en la conformación de los grupos beneficiarios en las modalidades colectivas de construcción

Índice de similitud intergrupal

Con el fin de describir la heterogeneidad social al interior de los grupos, se construyó un índice de similitud a partir de las variables de edad del seleccionado (la premisa en este caso es que la edad del jefe de hogar es un indicador del ciclo de vida familiar), el quintil de vulnerabilidad para aquellos grupos que postularon con FPS y el tramo de clasificación socioeconómica para los que ingresaron con RSH.

Para el factor edad, se calculó la media y desviación estándar por grupo. De esta forma, se obtuvo el promedio de las desviaciones estándar que será el valor de referencia de la dispersión de edades al interior del grupo.

Desviación estándar edad	Puntaje
Menor a 7,98	0
Entre 7,98 y 9,44	0,05
Entre 9,45 y 11,12	0,1
Entre 11,13 y 12,73	0,5
Entre 12,74 y 14,42	0,75
Entre 14,43 y 16,07	0,9
Entre 16,08 y 17,91	0,95
Igual o mayor a 17,92	1

Índice de similitud intergrupal

Para el factor de distribución por quintil de vulnerabilidad FPS, considerando que por normativa se permite hasta un 30% de la composición del grupo hasta el quintil 3 se estableció como nivel de heterogeneidad adecuado si un 70% de los seleccionados del grupo pertenecen al primer quintil de vulnerabilidad. Se establecieron los siguientes puntajes:

Distribución Quintil I FPS	Puntaje
100%	0
80%	0,5
70%	0,7
<70%	1

Índice de similitud intergrupal

Para el factor de distribución por tramo de clasificación socioeconómica, considerando que por normativa se permite hasta un 30% de la composición del grupo hasta el tramo 90, se establece como nivel de heterogeneidad adecuado si un 70% de los seleccionados del grupo pertenecen al tramo 40 de CSE. Para ello, se establecieron los siguientes puntajes:

Distribución tramo 40 CSE	Puntaje
100%	0
80%	0,5
70%	0,7
<70%	1

Índice de similitud intergrupal

El índice agregado tiene un rango de 0 – 100, donde 0 indica nula heterogeneidad y 100 la máxima heterogeneidad de acuerdo a los parámetros propuestos en los subíndices anteriores. Para su construcción, se ponderó con un 20% el subíndice de heterogeneidad etaria y con un 80% el subíndice de heterogeneidad socioeconómica.

Los resultados por tipo de proyecto muestran que la tipología de Construcción en Nuevos Terrenos predomina los proyectos en un 20% con menor heterogeneidad, aun cuando un porcentaje no menor (31%) se ubica en el 20% superior, es decir, en el segmento de mayor heterogeneidad. La tipología de Megaproyectos la mayor cantidad de grupos en el 20% superior del índice.

Tipo de proyecto	Rango puntaje índice de				
	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100
Construcción en Nuevos Terrenos	38%	1%	28%	2%	31%
Construcción en Sitio Propio	78%	0%	5%	14%	3%
Mega Proyecto	32%	0%	20%	1%	47%

Índice de similitud intergrupal

Los resultados por tamaño del grupo muestran que los puntajes van aumentando en la medida que aumenta el tamaño del grupo, salvo en el caso de los grupos entre 100 y 160 integrantes.

Porcentaje Puntaje Índice de similitud	0-20	20-40	40-60	60-80	80-100
Tamaño grupo					
10 o menor	80%	0%	1%	17%	2%
Mayor que 10 y hasta 30	63%	1%	21%	1%	14%
Mayor que 30 y hasta 70	39%	0%	24%	3%	33%
Mayor que 70 y hasta 100	25%	0%	39%	0%	37%
Mayor que 100 y hasta 160	45%	0%	29%	1%	24%
Mayor que 160	33%	0%	19%	1%	47%

4

Evaluar la localización que genera una mayor integración social, desde el punto de vista del acceso a servicios y bienes públicos

Localizaciones que generan una mayor integración social, desde el punto de vista del acceso a servicios y bienes públicos

Se realizan cuatro ejercicios:

- a) Se analiza la migración entre comunas de los beneficiarios y la cobertura del programa en función de la demanda por comuna inscrita en MINVU Conecta.
- b) Respecto a los beneficiarios en CNT cuyos proyectos se encuentran terminados, se analiza la distancia entre su localización de origen y destino.
- c) Se analiza el uso del subsidio diferenciado a la localización para indagar en el cumplimiento de estándares de calidad del entorno definidos por el programa.
- d) Respecto de los beneficiarios en CNT cuyos proyectos se encuentran terminados, se analiza la calidad del entorno urbano y niveles de integración social en su origen y destino según indicadores SIEDU.

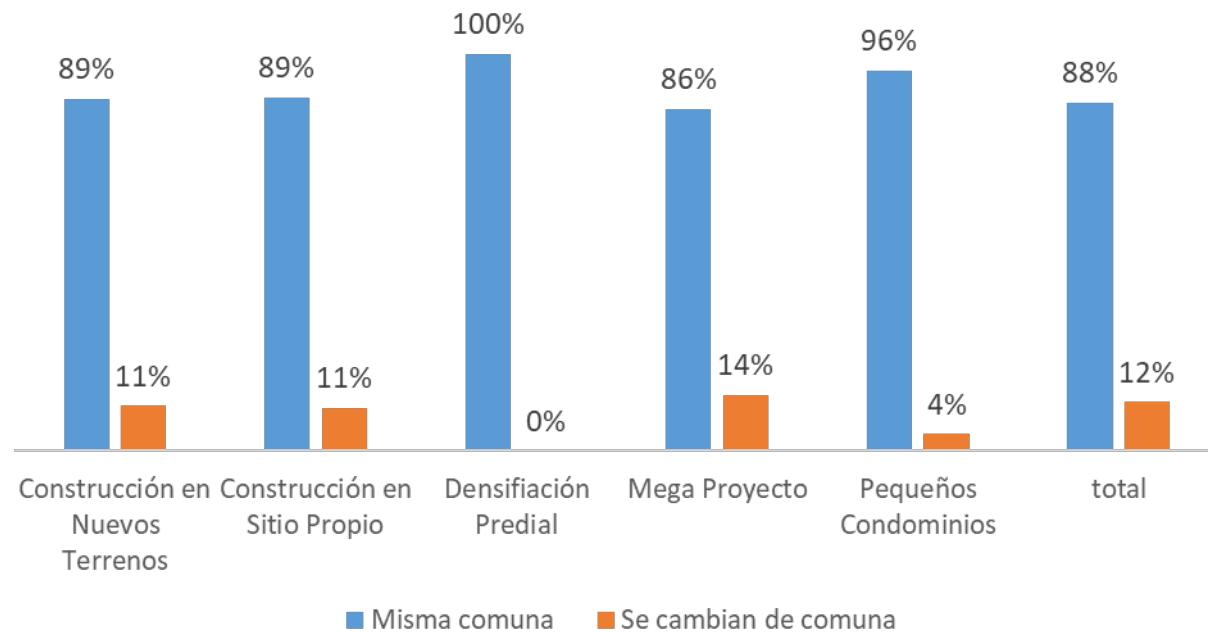
4.

Se analiza la migración entre comunas de los beneficiarios y también la cobertura del programa en función de la demanda por comuna inscrita en MINVU Conecta

Migración entre comunas

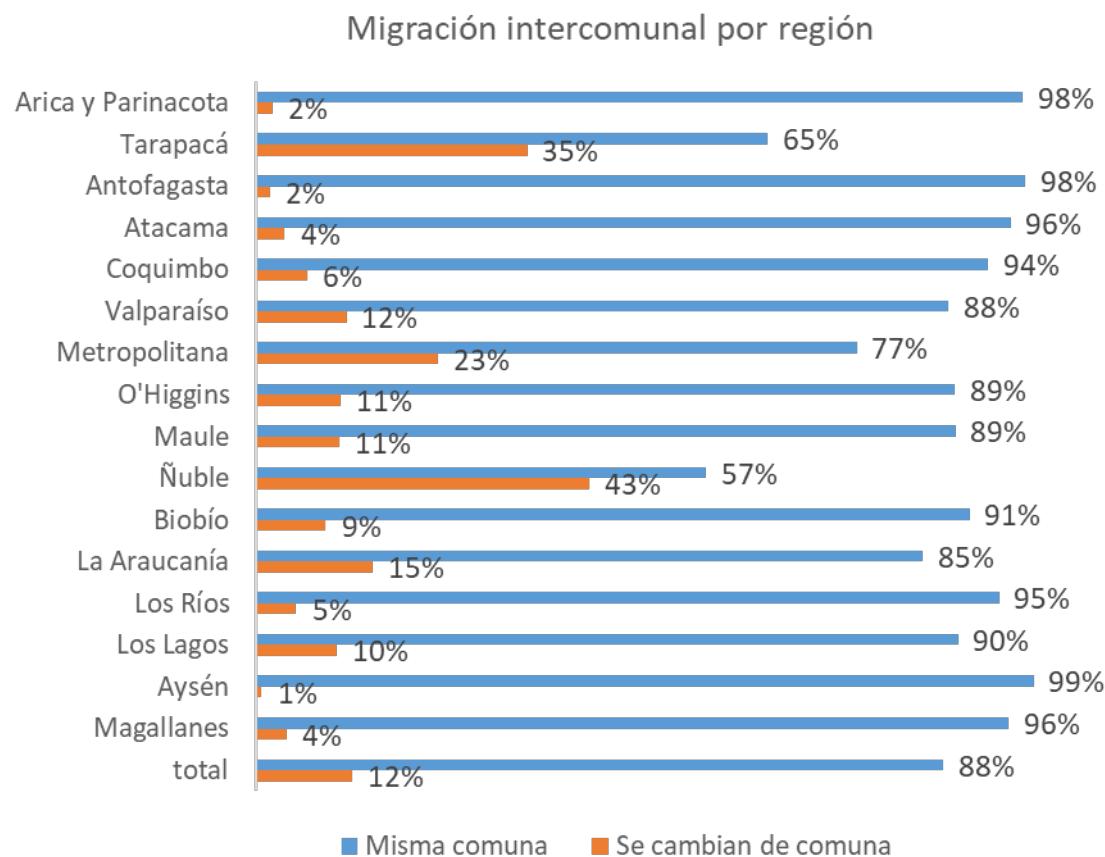
En términos generales, un 88% de los beneficiarios se quedan en la misma comuna donde viven. Esta proporción se mantiene estable por tipología de proyecto, salvo en pequeños condominios donde un 96% permanece en la comuna y densificación predial, donde dadas su características la totalidad se mantiene en la misma comuna.

Migración intercomunal por tipo de proyecto



Migración entre comunas

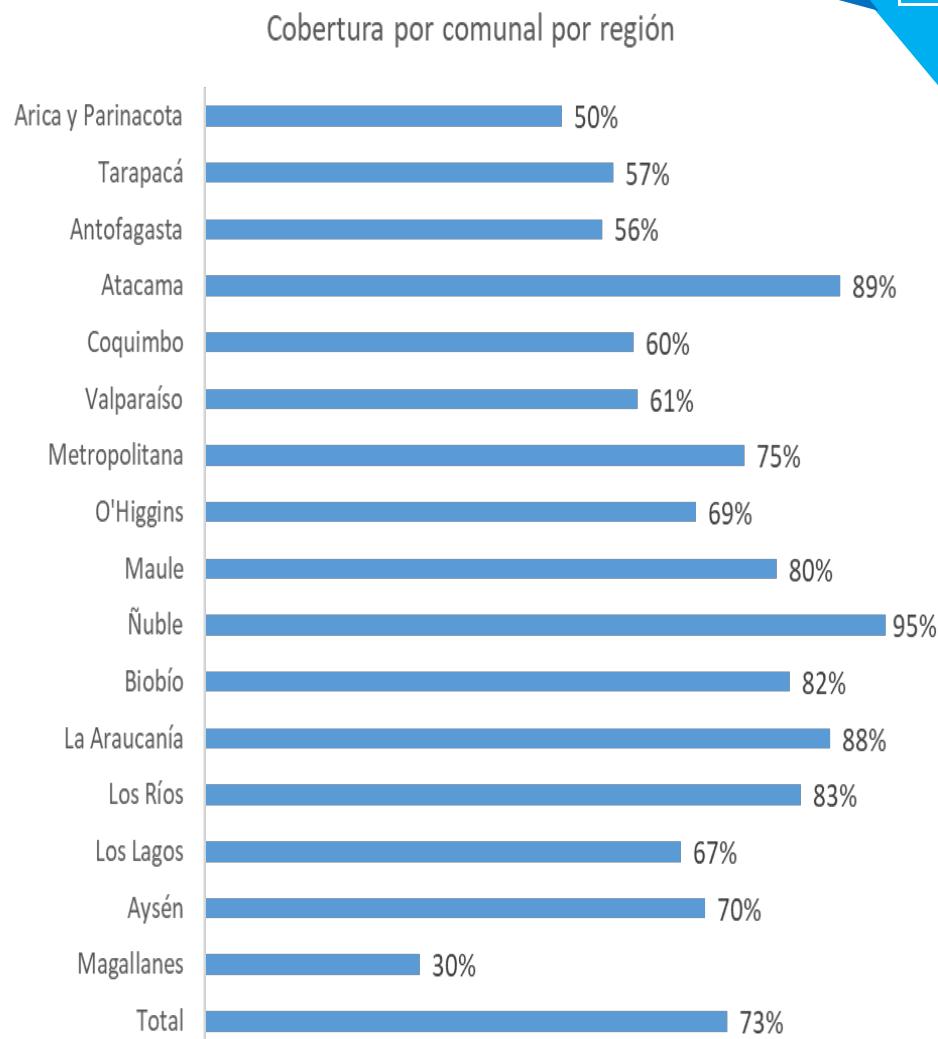
Las regiones con un mayor porcentaje de migración son: Ñuble (43%), Tarapacá (35%) y Metropolitana (23%). En cambio, las regiones con menor porcentaje de beneficiarios de otras comunas son: Aysén (1%), Tarapacá (2%) y Antofagasta (2%).



Cobertura comunal

A partir de los datos ingresados por familias interesadas en postular a subsidios en el sistema MINVU Conecta (demanda inscrita para construcción y adquisición de vivienda), se comparó la cobertura comunal por región del programa (en todas las tipologías excepto avc), vale decir, que porcentaje de las comunas con inscritos tuvieron proyectos DS49.

A nivel nacional, se alcanza una cobertura de un 73% de las comunas con familias inscritas, las regiones con una mayor cobertura respecto a su demanda son Ñuble (95%), Atacama (89%) y La Araucanía (88%).



Cobertura comunal

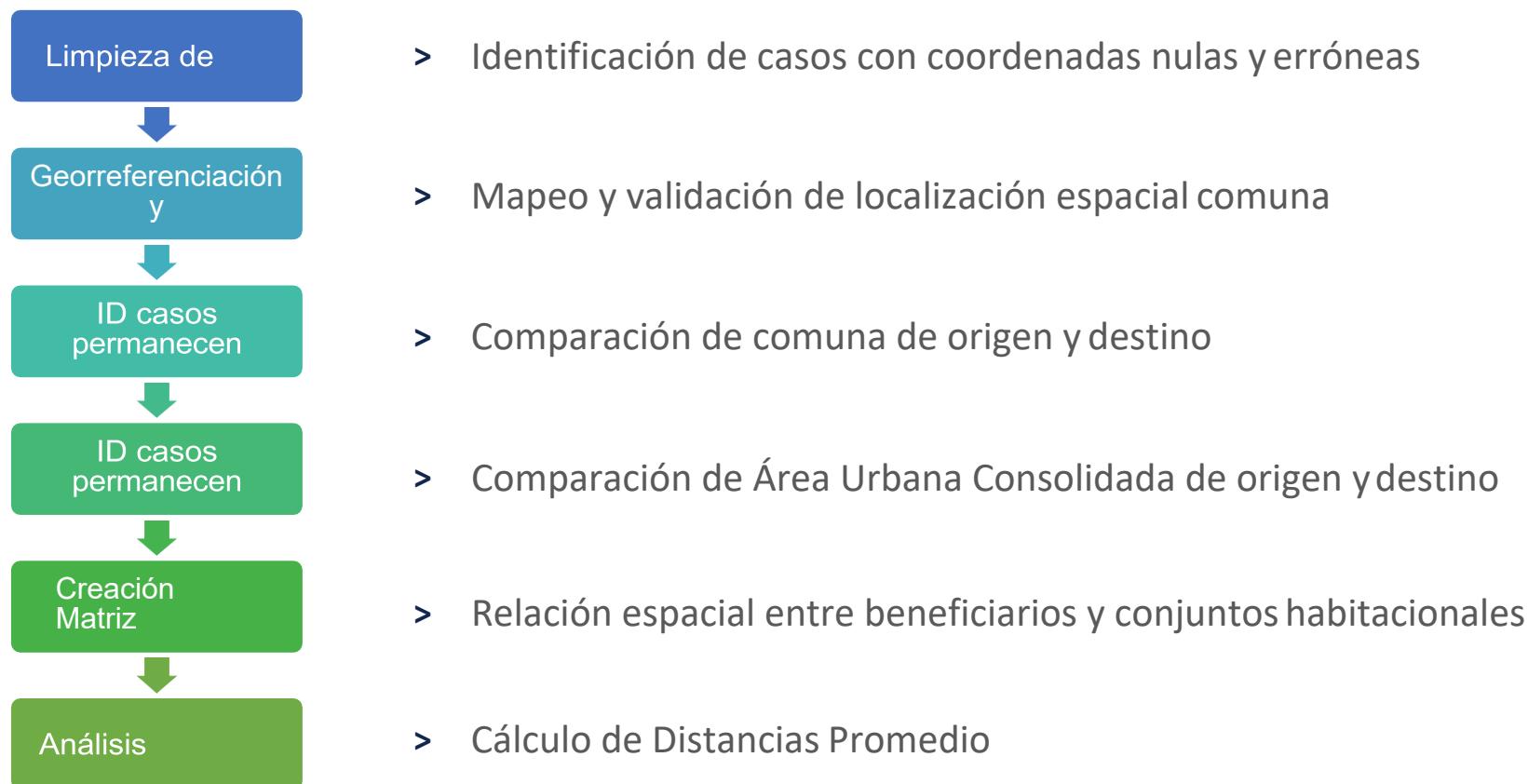
De las cinco comunas con mayor demanda inscrita en MINVU Conecta, dos de ellas (Arica y Talca) se ubican dentro de las primeras cinco comunas con mayor número de postulantes seleccionados.

Comuna	Demanda Inscrita	Comuna	Demandas atendidas
Temuco	30.773	Antofagasta	2.208
Talca	28.078	Puerto Montt	2.129
Puente Alto	26.122	Arica	2.114
Arica	22.143	Talca	1.566
Valparaíso	20.689	Punta Arenas	1.403

4.

Respecto a los beneficiarios en CNT
cuyos proyectos se encuentran
terminados, se analiza la distancia
entre su localización de origen y
destino

Metodología Origen - Destino



Validación de datos

Conjuntos (563 registros)

- > 270 problemas con coordenadas (48%)
- > 293 sin problema (52%)
- > 22 inconsistencia en comuna (8%)
- > 271 casos consistentes (92%)
 - > 144 fuera de la muestra (conjuntos no terminados) (53%)
 - > 127 casos seleccionados (47%)



13.492 beneficiarios viven en aquellos 127 conjuntos

- > 44% de beneficiarios fueron correctamente georreferenciados (**5.942 personas**)
- > **115 conjuntos** habitacionales asociados a estos beneficiarios georreferenciados



Origen
(beneficiarios)
5.942



Destino
(conjuntos)
115

¿Qué es una Área Urbana Consolidada?

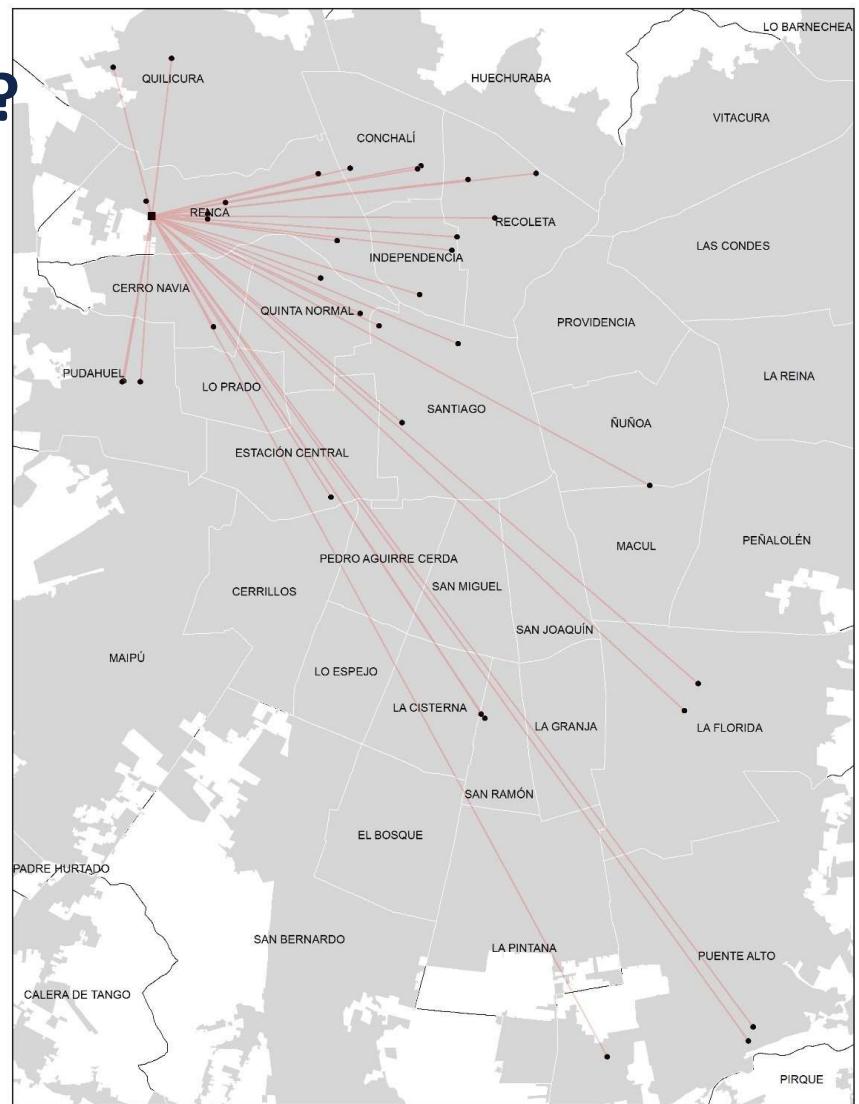
“Superficie continua construida, que destaca por la densidad de población, y concentración de estructuras físicas, tales como construcciones, infraestructura vial y viviendas” (MINVU, 2019).

Definición formal de lo que usualmente se ha denominado “*mancha urbana*”.

AUC: Área Metropolitana del Gran Santiago 38 comunas de la RM pertenecen a esta AUC.

Destinatarios pueden provenir de comunas distintas a un mismo conjunto habitacional, pero permanecer en la misma AUC.

Para estos casos, sólo se calcularán las distancias cuando la AUC de origen de los destinatarios sea la misma que la AUC del destino.



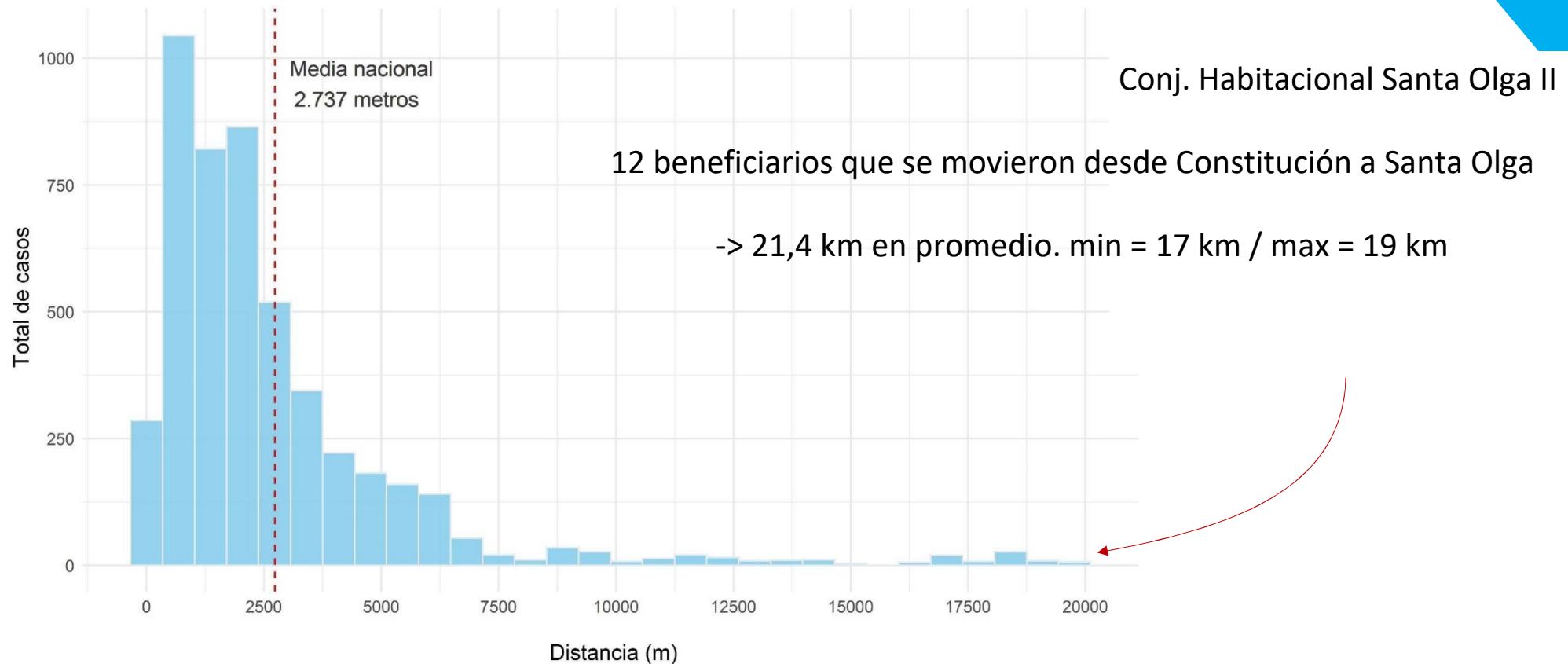
Resultados - comunal

- El 82,5% (4.905) de los beneficiarios geolocalizados se trasladan a un conjunto habitacional que se encuentra en su misma comuna de origen.
- Chiguayante, Ercilla y Yerbas Buenas son las comunas con menores distancias promedio a conjuntos habitacionales (< 700 mt).

Conjunto	Región	Comuna	Beneficiarios	Distancia promedio	Observación
Rivera Sur	Arica	Arica	6	3,6 km	- Beneficiarios
Don Benito	Maule	Talca	252	3 km	+ Beneficiarios
Villa Futuro	Biobío	Chiguayant	13	0,3 km	- Distancia promedio
3	Maule	e	12	18,5 km	



Distribución de las distancias entre beneficiarios y conjuntos casos que permanecen en la comuna

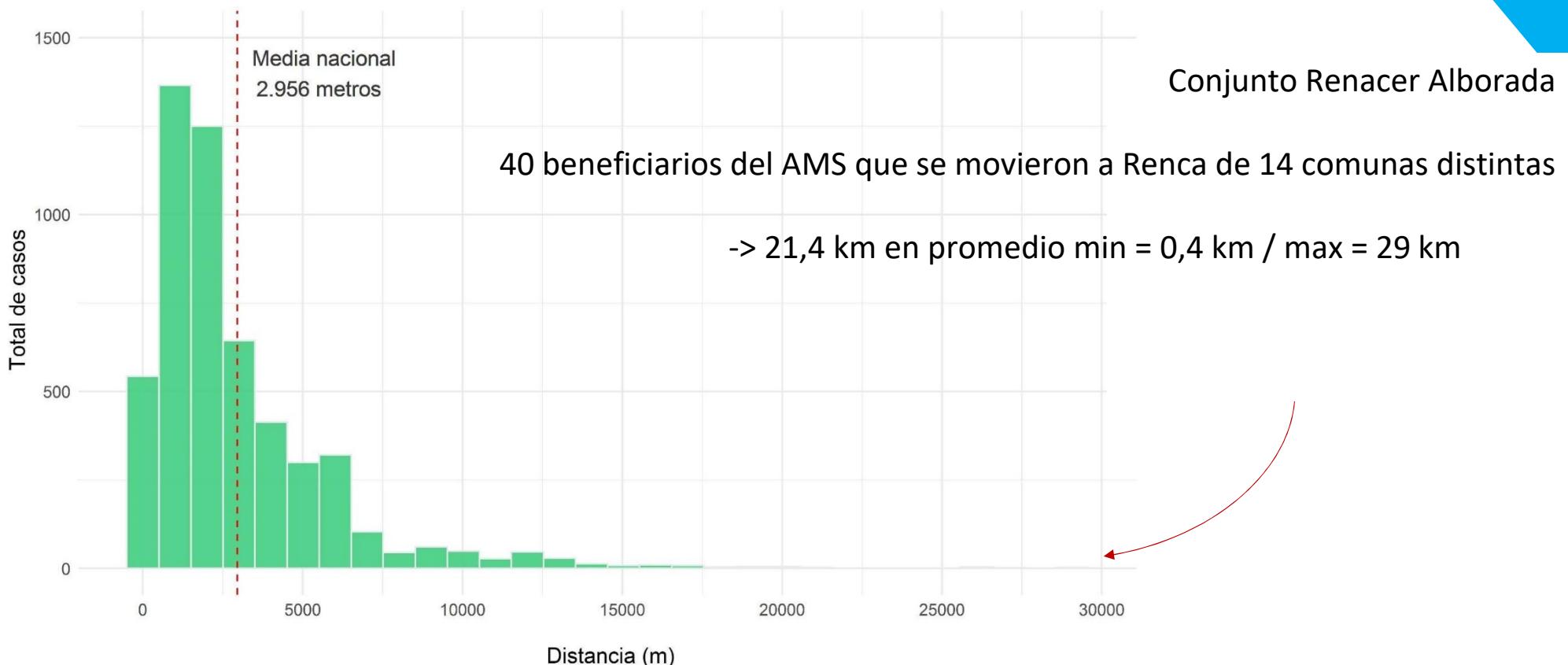


Resultados - AUC

- El 88,7% (5.268) de los beneficiarios geolocalizados se trasladan a un conjunto habitacional que se encuentra en su misma Área Urbana Consolidada de origen.
- Ercilla, Yerbas Buenas y Tilitil son las comunas que poseen las menores distancias promedio a conjuntos habitacionales (< 700 mt).

Conjunt	Regió	Comun	Beneficiari	Distancia	Observaci
Rivera Sur	Arica	Arica	6	3,6 km	- Beneficiarios
La	RM	Santiag	29	5,8 km	+ Beneficiarios
Estancia II	Araucaní	o	5	2,1 km	- Distancia promedio
Mi Ilusión	a RM	Ercill	42	2,1 km	

Distribución de las distancias entre beneficiarios y conjuntos casos que permanecen en AUC



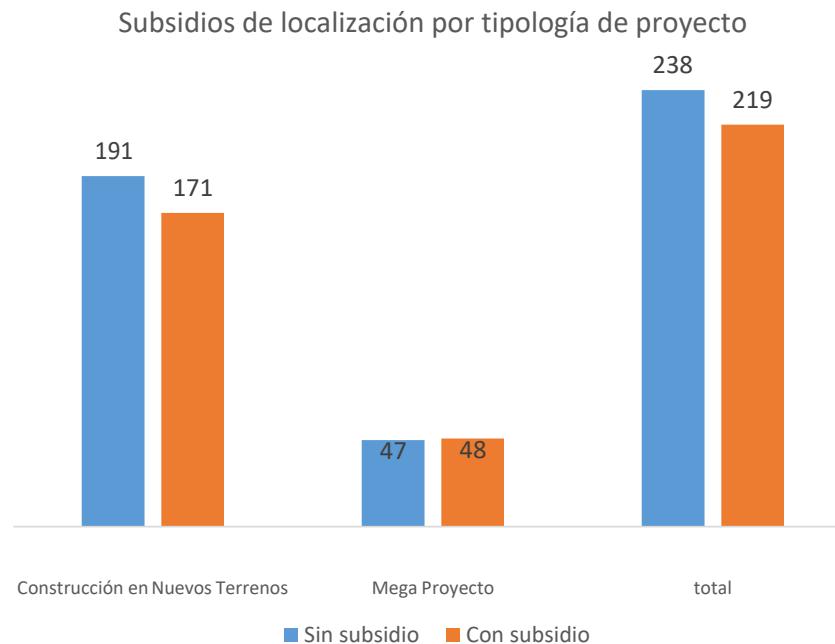
4.

Se analiza el uso de subsidio diferenciado a la localización para indagar en el cumplimiento de estándares de calidad del entorno definidos por el programa

Subsidios a la localización

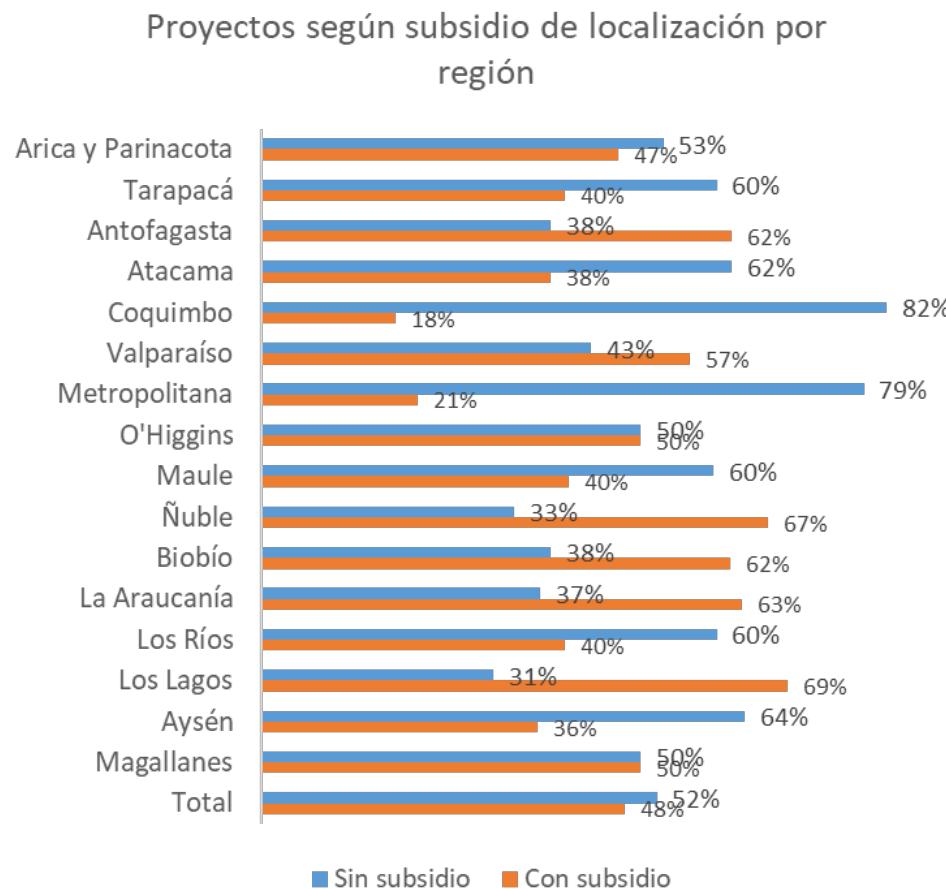
A continuación, se analizan los CNT y MP que aplican subsidio a la localización.

Un 48% (219) de los proyectos obtuvo un subsidio a la localización. Su distribución por tipología muestra que esta es mayor en Megaproyectos (51%, 48) que en Construcción en Nuevos Terrenos (47%, 171).



Subsidios a la localización

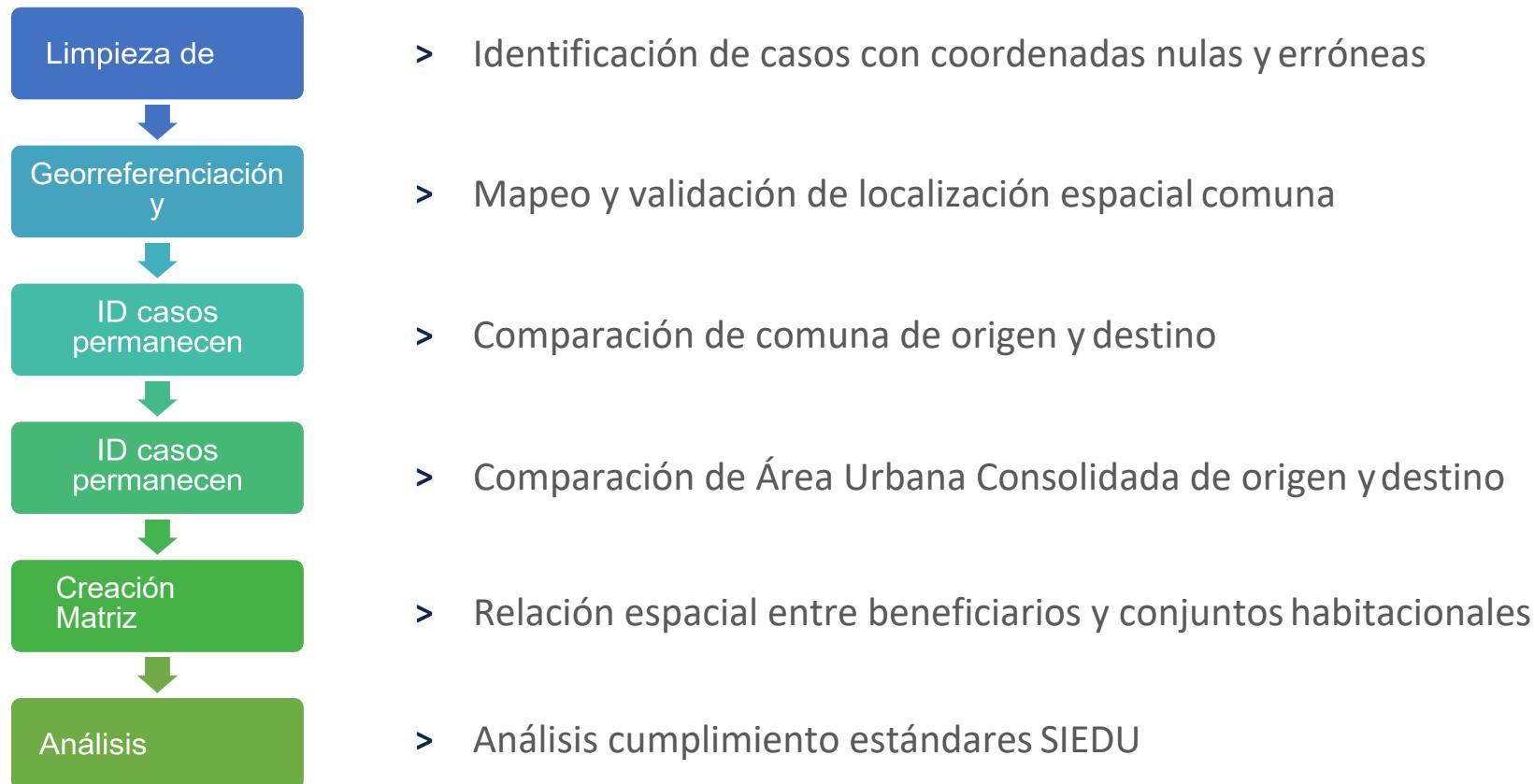
Las regiones con un mayor porcentaje de proyectos con subsidio a la localización son Los Lagos (69%), Ñuble (67%) y La Araucanía (63%). Mientras, las regiones con un menor porcentaje son Coquimbo (18%), Metropolitana (21%) y Aysén (36%).



4.4

Respecto de los beneficiarios en CNT cuyos proyectos se encuentran terminados, se analiza la calidad del entorno urbano y niveles de integración social en su origen y destino según indicadores SIEDU.

Metodología Origen - Destino



Validación de datos

Conjuntos (563 registros)

- > 270 problemas con coordenadas (48%)
- > 293 sin problema (52%)
 - > 22 inconsistencia en comuna (8%)
 - > 271 casos **consistentes** (92%)
 - > 144 fuera de la muestra (53%)
 - > 127 casos seleccionados**



Origen
(beneficiarios)
5.942



Destino
(conjuntos)
115



13.492 beneficiarios viven en aquellos 127 conjuntos

- > 44% de beneficiarios fueron correctamente georreferenciados (**5.942 personas**)
- > **115 conjuntos habitacionales** asociados a estos beneficiarios georreferenciados

Indicadores de localización utilizados

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano	Estándar
Distancia a establecimiento educacional inicial (BPU1)	Hasta 400 mts.
Distancia a establecimiento educación básica (BPU3)	Hasta 1.000 mts.
Distancia a un Centro de Salud Primaria Pública (BPU7)	Hasta 1.500 mts.
Distancia a Plaza Pública (BPU20)	Hasta 400 mts.
Distancia a Parque Público (BPU22)	Hasta 3.000 mts.
Porcentaje de unidades vecinales que tienen entre 20% y 60% del 40% más vulnerables (IS39)	Entre 20% y 60% de hogares del 40% más vulnerable según RSH por unidad vecinal

Indicadores SIEDU

Al realizar el cruce origen destino, de los 5.942 beneficiarios que pudieron ser geolocalizados en origen y destino, se tiene información en el SIEDU para un 46% de ellos, a excepción de IS39 donde hay información para un 25%.

Indicadores	Con Información	Sin Información
Distancia a establecimiento educacional inicial (BPU1)	2.745	3.197
Distancia a establecimiento educación básica (BPU3)	2.753	3.189
Distancia a un Centro de Salud Primaria Pública (BPU7)	2.753	3.189
Distancia a Plaza Pública (BPU20)	2.753	3.189
Distancia a Parque Público (BPU22)	2.760	3.182
Porcentaje de unidades vecinales que tienen entre 20% y 60% de hogares del 40% más vulnerable (IS39)	1.472	4.470

Análisis Origen – Destino:

A continuación, se analizan los beneficiarios cuyos proyectos se encuentran terminados, que fueron geolocalizados y que poseen indicadores en SIEDU. Esto se hace para estudiar si mejoran, empeoran o se mantienen en igual estándar al pasar de su vivienda previa a la vivienda de destino en un CNT, según los indicadores y estándares detallados previamente.

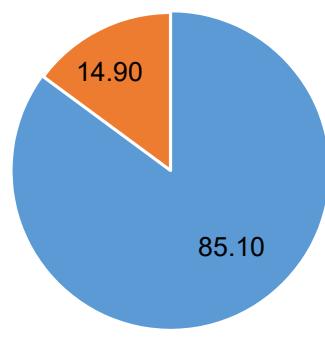
Estos se comparan con la proporción de la superficie de las ciudades en que se encuentran estos conjuntos, según si cumplen o no dicho estándar. En el caso del indicador IS39, la comparación se realiza con el porcentaje de unidades vecinales que cumplen o no.

Dadas que se está trabajando con la muestra de beneficiarios cuyos proyectos fueron terminados, que pudieron ser geolocalizados y que poseían información en el SIEDU, los resultados se presentan agregados a nivel nacional.

Análisis Origen – Destino: BPU 1: Distancia a educación inicial

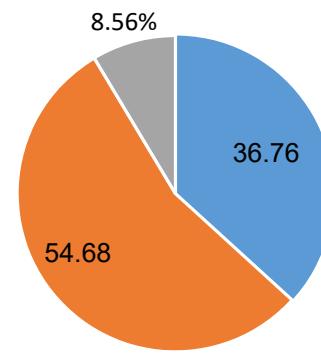
- Un bajo porcentaje de superficie de las ciudades analizadas cumple el estándar (14,90%).
- En términos de beneficiarios, un 54,68% mantiene su estándar, un 8,56% mejora y un 36,76% empeora, lo que se condice con el alto porcentaje de ciudades que no cumple este indicador.

Porcentaje de la superficie de ciudades analizadas,
según cumplimiento del estándar SIEDU



■ NO CUMPLE ■ CUMPLE

Porcentaje de los beneficiarios según
comparación de su estándar en origen y destino

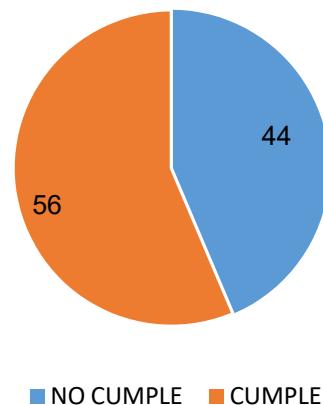


■ EMPEORA ■ MANTIENE ■ MEJORA

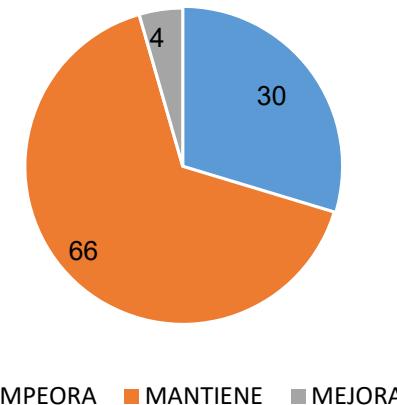
Análisis Origen – Destino: BPU 3: Distancia a educación básica

- Un 44% de la superficie de las ciudades analizadas no cumple el estándar de distancia.
- En términos de beneficiarios, un 66% mantiene su estándar, un 4% lo mejora y un 30% lo empeora, lo que se condice con el alto porcentaje de ciudades que no cumple este indicador.

Porcentaje de la superficie de ciudades analizadas,
según cumplimiento del estándar SIEDU



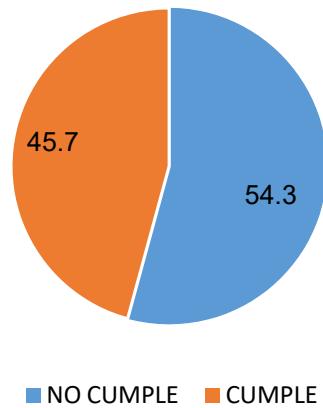
Porcentaje de los beneficiarios según
comparación de su estándar en origen y destino



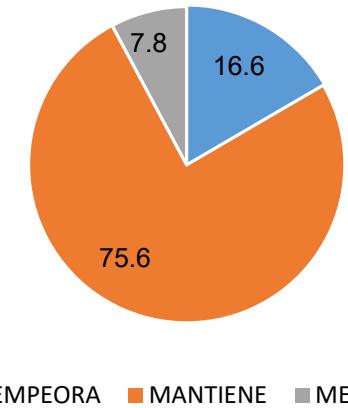
Análisis Origen – Destino: BPU 7: Distancia a centro de salud primaria pública

- Un 54% de la superficie de las ciudades analizadas no cumple el estándar de distancia.
- En términos de beneficiarios, un 75,6% mantiene su estándar, un 7,8% lo mejora y un 16,6% lo empeora, lo que se condice con el alto porcentaje de ciudades que no cumple este indicador.

Porcentaje de la superficie de ciudades analizadas,
según cumplimiento del estándar SIEDU



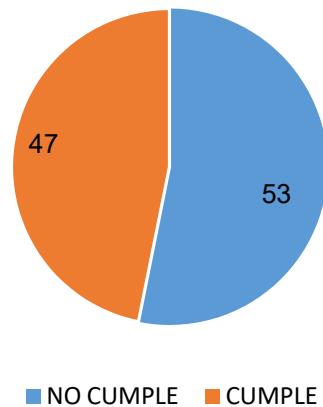
Porcentaje de los beneficiarios según
comparación de su estándar en origen y destino



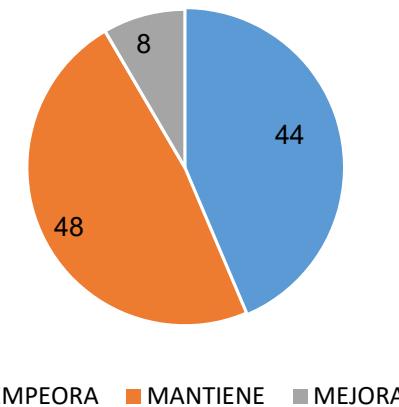
Análisis Origen – Destino: BPU 20: Distancia a plaza pública

- Un 53% de la superficie de las ciudades analizadas no cumple el estándar de distancia.
- En términos de beneficiarios, un 48% mantiene su estándar, un 8% lo mejora y un 44% lo empeora, lo que se condice con el alto porcentaje de ciudades que no cumple este indicador.

Porcentaje de la superficie de ciudades analizadas,
según cumplimiento del estándar SIEDU



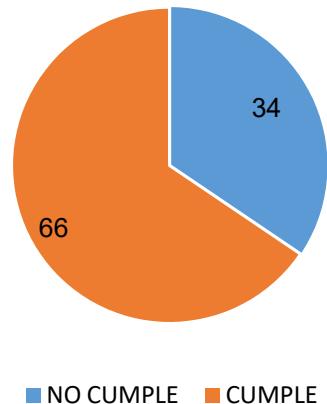
Porcentaje de los beneficiarios según
comparación de su estándar en origen y destino



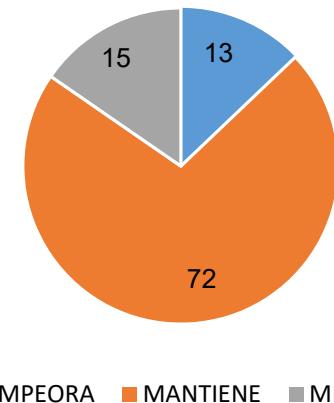
Análisis Origen – Destino: BPU 22: Distancia a parque público

- Un 34% de la superficie de las ciudades analizadas no cumple el estándar de distancia.
- En términos de beneficiarios, un 72% mantiene su estándar, un 15% lo mejora y un 13% lo empeora.

Porcentaje de la superficie de ciudades analizadas,
según cumplimiento del estándar SIEDU



Porcentaje de los beneficiarios según
comparación de su estándar en origen y destino

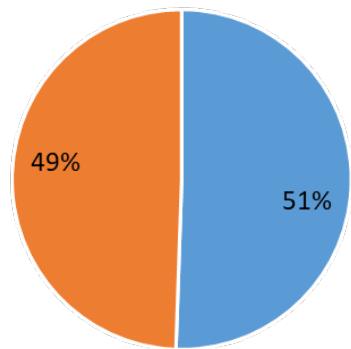


Análisis Origen – Destino:

IS 39: unidades vecinales que presentan entre 20% y 60% de hogares del 40% más vulnerable

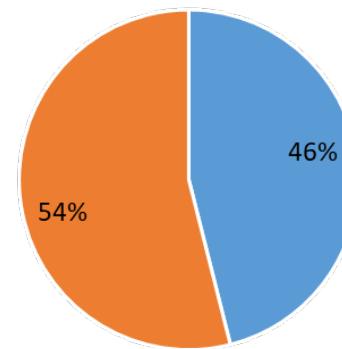
- Un 49% de las unidades vecinales en las ciudades analizadas cumple el estándar y un 51% no lo cumple.
- En términos de beneficiarios, un 54% se desplaza a unidades vecinales con un mayor nivel de integración social y un 46% con menor nivel. Ningún beneficiario mantiene su nivel actual.

Porcentaje de U.V. de ciudades analizadas según cumplimiento del estándar SIEDU



● NO CUMPLE CUMPLE

Porcentaje de los beneficiarios según comparación de su estándar en origen y destino



● EMPEORACIÓN MEJORA