

**RESUMEN EJECUTIVO
PROGRAMA DE PROTECCION DEL PATRIMONIO FAMILIAR
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO**

**PANELISTAS:
MARISOL SABORIDO (COORDINADORA)
JORGE LARENAS
HUMBERTO ZAMORANO**

ENERO – JULIO 2011

NOMBRE PROGRAMA: Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF)
AÑO DE INICIO: 2007
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
SERVICIO RESPONSABLE: Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo

RESUMEN EJECUTIVO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2007-2010

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2011: Miles de \$ 112.416.244

1. Descripción general del programa

▪ *Objetivos de Fin y Propósito*

Fin: Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas o familias, mediante la detención del proceso de obsolescencia y deterioro, en barrios y viviendas, principalmente de sectores vulnerables.

Propósito: Mejorar el patrimonio de las familias, reparando o ampliando la vivienda y/o su entorno. Corresponde a familias propietarias o asignatarias de viviendas preferentemente hasta el tercer quintil de vulnerabilidad.

▪ *Componentes del programa*

Los componentes del PPPF corresponden a tres clases de subsidios¹, según el tipo de obras de que se trate:

- Título I: Equipamiento Comunitario y/o Mejoramiento del Entorno;
- Título II: Mejoramiento de la Vivienda; y
- Título III: Ampliación de la Vivienda.

Para estos tres Títulos, el Programa contempla dos líneas de acción: Capítulo I, Programa Regular y Capítulo II, enfocado a los Condominios de Vivienda Social.²

Componente I

Título I - Las familias reciben subsidio para obras de equipamiento comunitario y/o mejoramiento de su entorno³. Se trata de proyectos de mejoramiento de espacios públicos; de construcción o mejoramiento de inmuebles destinados a equipamiento comunitario; proyectos de mejoramiento en el terreno de la copropiedad y; obras de innovación de eficiencia energética.

¹ El programa considera además una denominación que diferencia los subsidios en tres tipos: i) subsidios "regulares" correspondientes a cualquiera de los subsidios que se entregan en los tres títulos, con excepción de los subsidios de mejoramiento térmico (subcomponente del título II), ya que estos pertenecen al segundo tipo: ii) subsidios "térmicos" y iii) subsidios "de reconstrucción" o "sísmicos", correspondientes a aquellos subsidios del título II que se entregaron a los damnificados del terremoto (febrero de 2010). Estos subsidios están consignados en las resoluciones exentas del MINVU N° 2187, 0700 y 0701.

² Aquellos conjuntos habitacionales a que se refiere el Título IV y el artículo transitorio, de la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria. Se estima que los condominios de vivienda social constituyen un universo de 1.975 unidades, con una población de 922.000 personas aproximada (MINVU 2009).

³ Tales como ciclovías, plazas, mobiliario urbano, juegos infantiles, vegetación, sede comunitaria, infocentros, iluminación, rejas perimetrales, porteros eléctricos, etc.

Subcomponente Título I:

Capítulo II: Condominio de Viviendas Sociales, similar a Capítulo I, en todo aquello que no se contrapongan con éstas, sin embargo este título aplica condiciones específicas, las cuales se especifican en el decreto D.S N°255. Abarca obras en el terreno de la Copropiedad.

Componente II

Título II - Las familias que son propietarias o asignatarias de una vivienda reciben subsidio para obras de mejoramiento de la vivienda⁴. Se trata de proyectos de seguridad, de habitabilidad y de mantención de la vivienda, de bienes comunes edificados y de eficiencia energética.

Subcomponente Título II:

1. Obras de mejoramiento térmico, condicionado por su ubicación (VI a XII regiones) y antigüedad de la vivienda (solo viviendas cuyo certificado de Recepción Final sea anterior al 4 de enero del año 2007).

2. Capítulo II: Condominio de Viviendas Sociales, Similar a Capítulo I, en todo aquello que no se contrapongan con éstas, sin embargo este título aplica condiciones específicas, las cuales se especifican en el D.S. N° 255. Podrán postular a proyectos de mantención de la unidad, y/o obras de bienes comunes edificados y de ampliación.

Componente III

Título III - Las familias propietarias o asignatarias de una vivienda reciben subsidio para obras de ampliación de la vivienda.⁵

Subcomponente Título III:

Capítulo II: Condominio de Viviendas Sociales, Similar a Capítulo I, en todo aquello que no se contrapongan con éstas, sin embargo este título aplica condiciones específicas, las cuales se especifican en el D.S. N°255.

▪ *Monto de los Subsidios* ⁶

Los montos máximos de subsidio, y expresados en unidades de fomento para cada Título, según el tramo al que pertenezca el proyecto, se presentan a continuación:

⁴ Como reparación de cimientos, pilares, vigas, cadenas o estructuras de techumbre y pisos; otros vinculados a mejoramiento de instalaciones sanitarias, eléctricas o de gas, reparación de filtraciones de muros y cubiertas, canales y bajadas de aguas lluvia, reposición de ventanas, puertas, pavimentos, tabiques y cielos; otros, que comprenden el mejoramiento de partidas de la vivienda como reposición de ventanas, puertas, pinturas interiores o exteriores, etc. u aquellos vinculados a bienes comunes edificados como escaleras, pasillos comunes, techumbres en circulaciones comunes, protecciones, iluminación u otros.

⁵ Como creación de dormitorio, ampliación de lavadero o loggia, ampliación de estar comedor, ampliación de recinto destinado a baño o cocina o a la ampliación de dormitorio.

⁶ Es importante destacar que para esta evaluación se decidió no considerar los subsidios “sísmicos” o de “reconstrucción”, debido a que comenzaron a entregarse en el año 2010, existiendo el riesgo que éstos desvirtuasen los resultados. Además, este tipo de subsidio corresponde a una medida no permanente para el programa, y por otro lado, los criterios para su entrega se diferencia con los subsidios “regulares” en varios aspectos, los cuales están expuestos en las resoluciones exentas del MINVU n° 2187, 0700 y 0701. El panel no tuvo acceso a información equivalente en volumen y calidad para emitir juicios respecto de estos subsidios.

Montos máximos de subsidio, según tramo⁷ y título (en UF)

Tramo	Título I	Título II	Título III					
	Proyecto de Equipamiento Comunitario y/o Mejoramiento del Entorno	Proyecto de Mejoramiento de la Vivienda	Proyecto de Ampliación de la Vivienda (Casa)			Proyecto de Ampliación de la Vivienda en altura (Departamento)		
			Viviendas de hasta 8 m ²	Viviendas de más de 8 m ² y hasta 28 m ²	Viviendas de más de 28 m ²	Viviendas de menos de 25 m ²	Viviendas de entre 25 m ² hasta 45 m ²	Viviendas de más de 45 m ²
1	12	50	225	279 – (m ² Vivienda x 6,75)	90	295	545-(m ² construidos x 10)	95
2	13	55	235	289 – (m ² Vivienda x 6,75)	100	310	560-(m ² construidos x 10)	110
3	14	60	255	309 – (m ² Vivienda x 6,75)	120	330	580-(m ² construidos x 10)	130
4	16	65	270	324 – (m ² Vivienda x 6,75)	135	350	600-(m ² construidos x10)	150

▪ Actores e instituciones

Los actores e instituciones involucrados en el PPPF son: La Subsecretaría del MINVU y las Secretarías Regionales Ministeriales, que planifican, definen el Programa y hacen los llamados a postulación; los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), que implementan y desarrollan el programa; evalúan los proyectos, otorgan y pagan los subsidios cuando corresponda y supervisan los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT)⁸ y la correcta ejecución de las obras realizadas; los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) que organizan la demanda, elaboran los proyectos y los postulan al SERVIU, ejecutan el Plan de Habilitación Social con las familias, gestionan y apoyan a las familias en la elección de las constructoras y actúan como Inspectores Técnicos de Obras- ITO ; los constructores o contratistas, encargados de la ejecución de las obras; las familias propietarias de las viviendas postulantes a los subsidios, cuya postulación se puede hacer individual o colectivamente; las Municipalidades, que difunden el programa; orientan a las y los interesados y/o, también, actúan como PSAT; además se encargan de la aplicación de la Ficha de Protección Social. En relación con la ejecución de las obras, otorgan el Permiso de Edificación y Recepción Final en los casos que ello se requiera. La dirección del Programa se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, División de Política Habitacional, Departamento de Atención a Grupos Vulnerables, con el apoyo de la División Técnica (DITEC).

El Programa contempla un **Plan de Habilitación Social (PHS)**, para el caso de la postulación colectiva, que tiene como objetivo lograr un mejor proyecto, dando a conocer a las familias los derechos y deberes que tienen al participar en este programa. Consiste en diferentes actividades entre los beneficiarios y el PSAT y contempla dos etapas: una **etapa previa** a la selección del proyecto, que tiene como

⁷ Los cuatro tramos definidos corresponden a una categorización según emplazamiento de las comunas con el objetivo de distribuir los subsidios de manera equitativa en el territorio nacional, disminuyendo diferencias relativas al acceso a mano de obra y materiales, entre otras (aislamiento, dificultad de acceso, zonas extremas, vulnerabilidad, acceso a equipamiento y servicios); así, el tramo 1, de menor monto de subsidio, corresponde a comunas preponderantemente urbanas; mientras en el tramo 4 el monto de subsidio aumenta.

⁸ Los PSAT son los encargados de la inspección de obras durante el proceso de construcción; al término de éste los Departamentos de Obras de los SERVIU inspeccionan la correcta ejecución de las obras previo al pago; ésta inspección puede hacerse en un muestra del total de las viviendas o en su totalidad, como ocurre en el caso del SERVIU de la Región Metropolitana (reunión con SERVIU Región Metropolitana, 1/04/2011).

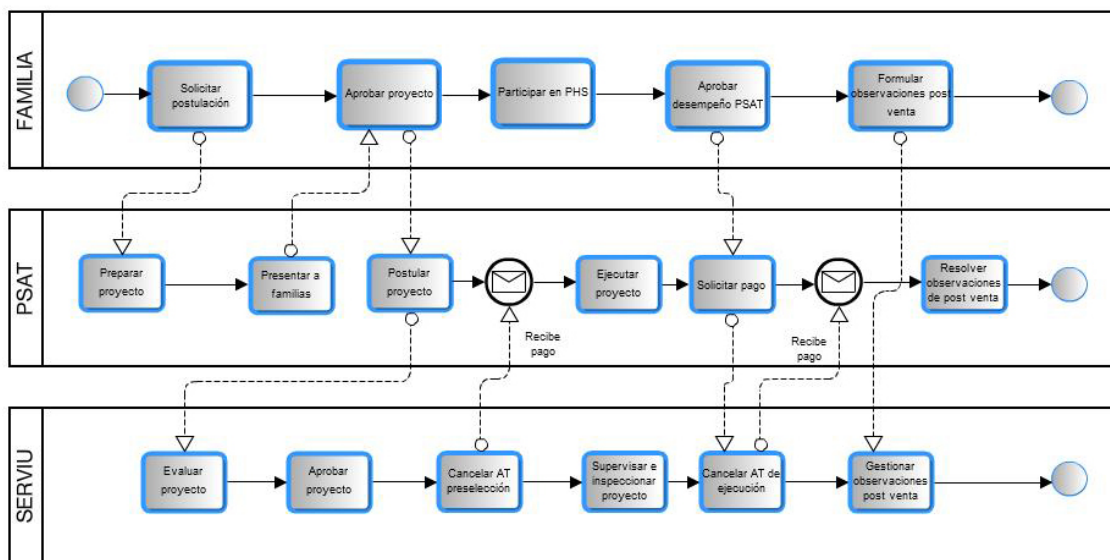
fin informar de los derechos y deberes de las familias y aprobar el proyecto⁹; y una **etapa de construcción** que tiene como lógica el informar el avance de la ejecución de los proyectos y abordar diferentes problemáticas que puedan surgir en el transcurso de estos. Comprende las actividades que se deben desarrollar con posterioridad a la selección del proyecto en cualquiera de los Títulos del Programa a los que se postule¹⁰.

Según informa la Unidad Responsable, el PHS es una buena herramienta para dar a conocer a las familias sus derechos y deberes al participar en el programa. Sin embargo, la información que reciben los beneficiarios es elaborada y transmitida por los PSAT, por ello, puede ser sesgada¹¹.

▪ *Postulación Individual y Colectiva*

El programa no considera disposiciones específicas y/o distintivas para los casos de postulaciones individuales, con la sola excepción de que se trata de grupos no constituidos formalmente como tal.

A continuación se muestra un diagrama de flujos que expresa los pasos a seguir desde la organización de la demanda, postulación y selección, ejecución de las obras hasta recepción final y pago del subsidio.



Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes aportados por el programa.

⁹ En esta etapa se deberán realizar, a lo menos, dos reuniones con las familias; la primera tiene como objetivo difundir los distintos aspectos del programa, haciendo hincapié en los derechos y deberes de las familias. En caso que las viviendas del proyecto a postular se encuentren acogidas a la Ley N° 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, se deberá informar sobre los aspectos principales de esta ley. En la segunda reunión se deberá presentar el proyecto a ejecutar para su aprobación. En caso que el proyecto se emplace en una copropiedad, la aprobación debe regirse por lo establecido en la ley N° 19.537. Si el proyecto no es aprobado, se deberá hacer una nueva propuesta hasta lograr su aprobación. El proyecto aprobado será el que se contrate con el contratista.

¹⁰ Durante esta etapa el PSAT deberá informar permanentemente a las familias sobre el estado de avance de las obras, debiendo realizarse, a lo menos, una reunión mensual para dar a conocer su estado de avance, explicitando los plazos para su ejecución, los problemas presentados y sus posibles soluciones.

¹¹ La Unidad Responsable del programa ha informado que este un aspecto que se está estudiando para modificarse, a fin de lograr que los beneficiarios sean realmente partícipes.

PSAT y empresas constructoras - Los PSAT cumplen tres roles principales de asistencia técnica: Organizan la demanda y generan el proyecto de intervención en las viviendas, supervisan la ejecución de las obras como ITO y acompañan a las familias¹². Según la Unidad Responsable, la justificación de su participación en el Programa se debe al gran número de familias a atender que ellos no podrían abarcar.

Cabe destacar que la externalización de estos servicios corresponde a una decisión del MINVU, la cual se aplica a un conjunto más amplio de subsidios habitacionales que incluye el Fondo Solidario de la Vivienda y el Subsidio Habitacional Rural, además del PPPF. Este constituye un modelo de operación en la política habitacional que ha significado la pérdida del control de la demanda por parte del MINVU, dado que, a través de esta modalidad, se hace entrega de los subsidios a una demanda que no se conoce ni se controla directamente sino que se encuentra mediada por la acción de los PSAT.

- *Población objetivo*

En un principio, la definición de la población objetivo del programa correspondía, para el Título I, *“a las viviendas de avalúo fiscal hasta 650 UF o viviendas construidas por el Estado, que contemplen barrios deficitarios y/o que tengan necesidad de equipamiento”* y para los Títulos II y III correspondía *“a propietarios de viviendas de avalúo fiscal hasta 650 UF o viviendas construidas por el Estado, que tengan algún grado de deterioro o que el grupo familiar se encuentre hacinado en ella y que correspondan preferentemente hasta el 3° quintil de vulnerabilidad”*.

Dicha forma de estimación de la población objetivo (cuya cantidad era igual a 2.951.320 viviendas) presentaba cierta distorsión en las cifras -que no es posible controlar-, debido a que se realizaba según avalúo fiscal y, por tanto, se incluía viviendas que no necesariamente son sociales, que no presentan problemas de deterioro y/o cuyos propietarios no corresponden -por los criterios de focalización utilizados- a la población destinataria del programa.

Como consecuencia de esta evaluación, con base en las sugerencias del Panel respecto a las dificultades que presentaba recurrir a la base catastral del SII para la definición de la población objetivo, la Unidad Responsable del programa realizó modificaciones a partir de un nuevo cálculo en base a la Encuesta CASEN 2009.

Recurrir a los datos de la Encuesta CASEN 2009, aporta dos elementos sustantivos: i) permite referenciar la población objetivo según quintiles de ingreso, dando indicios sobre la focalización del programa; ii) otorga señales respecto a la problemática que el programa debe resolver al disponer de datos sobre la *materialidad de las viviendas* y grado de *hacinamiento* en su ocupación.

En cuanto a la materialidad de las viviendas, ésta se evalúa como *recuperable* (viviendas que presentan problemas pero que es factible intervenir con obras de mejoramiento) cuando presenta muros recuperables y pisos y techo aceptables o bien cuando esos tres componentes son recuperables. Al respecto, la Encuesta CASEN 2009 arroja que hay 931.853 familias pertenecientes a los tres primeros quintiles, y que habitan en viviendas recuperables¹³. Estas familias serían aquellas cuyas viviendas serían objeto del Título I y II del PPPF.

¹² Los resultados de las obras, que deben aprobar los SERVIU tienen que ser satisfactorios, de lo contrario éstas no cuentan con su aprobación y V°B°, acto con el cual se procede al pago final.

¹³ Este dato no es posible cruzarlo con aquel que refiere al valor de las viviendas, por lo tanto el análisis solo se focaliza en quintiles cruzados por índice de materialidad y condición de hacinamiento, sin considerar el valor de la vivienda. Además, los datos disponibles no permiten distinguir con exactitud si se

Por otro lado, se entiende que una familia vive en condiciones de *hacinamiento* cuando hay un promedio igual o superior a 2,5 personas por dormitorio (igual o superior a 5 personas equivale a hacinamiento crítico). Las cifras señalan que hay 370.820 familias (máximo) correspondientes a los tres primeros quintiles que viven en condiciones de hacinamiento (30.331 de las cuales corresponden a hacinamiento crítico). Estas familias serían aquellas cuyas viviendas serían objeto del Título III del PPPF.

Para el Título I, el dato referido a los beneficiarios efectivos se analiza diferenciadamente ajustándose el cálculo a los subsidios asignados, los que para el periodo de ejecución del programa (desde el año 2007 al 2010), alcanzan a 23.363 subsidios. Respecto a los Títulos II y III se logra identificar a familias beneficiarias y los datos para el período son 151.510 y 66.957 respectivamente.

Beneficiarios PPPF por Título y por quintiles de ingreso

Título 1						
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
2007	3.769	1.205	847	579	279	6.679
2008	3.420	1.412	1.008	729	261	6.830
2009	3.629	1.613	875	598	300	7.015
2010	1.691	507	297	218	126	2.839
Total	12.509	4.737	3.027	2.124	966	23.363

Título 2						
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
2007	19.562	7.149	4.976	3.154	1.091	35.932
2008	15.007	9.252	7.021	5.589	2.525	39.394
2009	22.596	14.675	9.237	6.363	2.857	55.728
2010	9.807	5.605	2.769	1.604	671	20.456
Total	66.972	36.681	24.003	16.710	7.144	151.510

Título 3						
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
2007	19.058	5.987	3.004	1.416	367	29.832
2008	7.320	3.774	2.297	1.346	415	15.152
2009	7.748	3.496	1.684	856	281	14.065
2010	5.054	1.865	653	276	60	7.908
Total	39.180	15.122	7.638	3.894	1.123	66.957

De acuerdo a los quintiles, el programa presenta altos niveles de focalización, ya que es bajo el porcentaje de beneficiarios que no pertenece a los tres primeros quintiles: 13,2% en el Título I; 13,1% en el Título II; y 8,1% en el Título III. Estas cifras están debajo del umbral de tolerancia definido por el programa, que nominalmente acepta un 40% de beneficiarios cuyo puntaje de Ficha de Protección Social esté por sobre el puntaje de corte de 13.484 puntos establecido para calificar dentro del tercer quintil. En función de los antecedentes expuestos en las tablas, podemos ver que el programa se concentra fuertemente en los dos primeros quintiles. Por otra parte, la persistencia de beneficiarios no pertenecientes a los tres primeros quintiles se evalúa como positiva ya que permite cierta diversidad de niveles socio-económicos en el territorio respetando el criterio del programa de no concentrar exclusivamente pobres.

trata de viviendas construidas en el marco de políticas públicas o si las viviendas intervenidas son resultado de autoconstrucción u otra modalidad no-estatal.

- *Período de ejecución del programa*

La ejecución del programa se inicia durante el año 2007, cuyo primer llamado se realiza en marzo de ese año; la primera selección tuvo lugar en mayo. El periodo sometido a la evaluación abarca hasta el año 2010, cuyo último llamado se realizó en el mes de noviembre.

El Programa presenta un horizonte temporal indeterminado, sin embargo, se visualiza que este no debiera terminar a corto plazo debido a que el universo a atender es suficientemente numeroso en función de la población objetivo definida; a ello se suma el deterioro de las viviendas del parque habitacional, como también un incremento en la necesidad de equipamiento y espacios públicos.¹⁴

2. Resultados de la Evaluación

- **Diseño**

El **problema que origina el programa** -viviendas y barrios de sectores vulnerables en proceso de obsolescencia y deterioro que requieren ampliación o mejoramiento- no había sido plenamente identificado. Como se señaló antes, la estimación de la población objetivo presentaba distorsión en las cifras debido a que se realizaba según avalúo fiscal y por tanto, se incluía viviendas que no necesariamente son sociales, que no presentan problemas de deterioro y/o cuyos propietarios no corresponden a la población destinataria del programa, conforme a los criterios de focalización utilizados.

En el contexto de esta evaluación, a sugerencia del Panel, la Unidad Responsable logró identificar una mejor aproximación de la magnitud del problema a resolver. Así, para los Títulos I y II, la población afectada alcanzaría a las 931.853 familias, cuyas viviendas y entornos presentan deterioro, y para el Título III se aproximaría a las 370.820 familias, en viviendas que presentan hacinamiento¹⁵. Sin embargo, se debe tener en cuenta las limitantes de esta nueva estimación ya que dichas cantidades no discriminan si se trata de viviendas construidas por el Estado, tampoco distinguen el valor de las viviendas, por lo que es muy posible de que se consideren viviendas cuyo avalúo es superior a las 650 UF.

Por lo expuesto, si bien el nuevo cálculo presenta cifras más acotadas, estas cifras sobreestiman la población objetivo del programa.

La **obligatoriedad de operar siempre a través de los PSAT** y empresas constructoras, especialmente en el Título II, donde los beneficiarios disponen de las habilidades suficientes para realizar por sí mismos los mejoramientos debido a la baja complejidad de éstos¹⁶, no queda suficientemente justificada según la información disponible.

El problema que atiende el programa, *proceso de obsolescencia y deterioro que afecta a las viviendas y barrios*, constituye un universo amplio y heterogéneo de necesidades de intervención, que hace necesario un diseño flexible, que provea diferentes alternativas de operación. Las intervenciones de mejoramiento en las viviendas, en la

¹⁴ Esto fue corroborado con la Unidad Responsable del Programa.

¹⁵ Se habla de familias, que son las beneficiarias que reciben los subsidios, y de viviendas, que son las unidades que presentan problemas y que requieren intervención, para lo cual se utilizan los subsidios que entrega el PPPF.

¹⁶ Los mejoramientos se refieren a partidas menores tales como pintura exterior e interior, reparación de filtraciones, reposición de puertas y ventanas, reposición de pisos y otras de similar complejidad.

mayoría de los casos, corresponde a obras menores, situación que permitiría que los mismos beneficiarios, junto con postular sin intermediarios, puedan ejecutar directamente o contratar maestros para la materialización de las obras, a condición de asegurar la calidad de lo construido. Para ello, los SERVIU deben contar con los mecanismos adecuados de supervisión y control. Esto permitiría ahorrar costos administrativos y de operación de los PSAT y empresas constructoras disponiéndose de mayor financiamiento para ejecutar una cantidad mayor de obras.

En tal sentido, una alternativa interesante es la “auto reparación asistida” donde los mismos beneficiarios, o maestros que ellos puedan contratar, realicen reparaciones. Esta modalidad resulta especialmente adecuada para el mejoramiento o reparación de daños no estructurales, que no afecten a la estabilidad de la vivienda ni su seguridad (estucos, fisuras en tabiques o cielos, grietas en radieres o muros, techumbres, etc.)¹⁷

En otro aspecto, el programa opera de manera reactiva con la única meta de otorgar subsidios en función de una demanda que no conoce ni controla, sino que se encuentra mediada por la acción de los PSAT.

En este sentido, se considera necesario que el programa fortalezca la relación y control de los PSAT y empresas constructoras y flexibilice su forma de operación. Para ello se recomienda contar con registros de PSAT y empresas constructoras, desarrollar sistemas regulares de seguimiento y evaluación de su desempeño y desarrollar procesos de Asistencia Técnica para la ejecución de obras y mejoramientos de menor envergadura.

El diseño del Programa es sólo parcialmente apropiado para abordar el problema que lo origina, ya que no se valida totalmente la lógica vertical ni horizontal de la Matriz de Marco Lógico. Para su plena validez se requiere ajustar las actividades y componentes, definición de propósito y supuestos. En la lógica horizontal se requiere además incorporar nuevos indicadores y cuantificar los medios de verificación para asegurar la medición del desempeño del PPPF en todos sus ámbitos y dimensiones.¹⁸

El programa debe avanzar hacia una especialización en torno a los Títulos II y III, considerando la magnitud de su población objetivo y el hecho que ambos componentes se concentran en las necesidades de ampliación y mejoramiento de la vivienda y por esa vía contribuyen de manera sustantiva a la protección del patrimonio familiar.

En relación al **Título I**, el Panel considera que éste debería concentrarse sólo en el mejoramiento de los entornos de las viviendas que son de propiedad compartida, como es el caso de los Condominios de Vivienda Social. Esto permite mejorar los entornos en la escala inmediata a la vivienda – por ejemplo, pintura de fachadas, mejoramiento de cajas de escalera y espacios de circulación – que no atienden otros programas, actuando así de manera complementaria y evitando duplicidades con otras alternativas programáticas¹⁹.

¹⁷ Al respecto cabe mencionar la experiencia del Banco de Materiales, implementada por el PPPF para la reparación de viviendas de familias damnificadas por el terremoto (27/02/2010) cuya condición sea “recuperable”. Este subsidio opera con auto-reparación asistida; aunque mantiene la supervisión técnica del PSAT, atiende aquellos sectores y comunas donde las Empresas Constructoras no llegan; esta modalidad debiera ser más rápida ya que no se requiere desarrollar un “proyecto de reparación” propiamente tal sino que opera con reparaciones “tipo” que se inician de inmediato, (no se cuenta con mayores antecedentes ni datos estadísticos en relación al tiempo real de la ejecución de las obras, dado que esta es una experiencia nueva).

¹⁸ Al respecto el Panel propone una nueva Matriz Lógica para el PPPF.

¹⁹ Existen otros programas dirigidos al mejoramiento del entorno y equipamiento comunitario, entre éstos el Programa de Recuperación de Barrios¹⁹ y el Programa de Espacios Públicos del MINVU y el Programa

▪ **Organización y Gestión**

Las condiciones institucionales del PPPF no son coherentes con el tamaño de la Unidad Responsable actualmente a cargo del Programa. Este es un programa complejo, cada componente opera como un programa en sí mismo, con una significativa carga presupuestaria e interviniendo en ámbitos que inciden en la calidad de vida de los habitantes en condiciones de vulnerabilidad.

Se cuenta con un equipo a cargo de la gestión administrativa (llamados a concursos, asignación de subsidios y monitoreo de los procedimientos administrativos asociados a la ejecución de los proyectos) pero con baja capacidad para el monitoreo estratégico del programa (relación con la demanda; control sobre la calidad de la oferta; retroalimentación con los SERVIU; rediseño y ajuste normativo). Existen modelos de control administrativo (para que las programaciones se cumplan) pero que poco abordan la calidad de las acciones que emanan del cumplimiento de la tarea. El programa actúa con escasa información respecto de los productos que entrega.

El programa debe avanzar hacia una fiscalización de la demanda, ya que el modelo de gestión actual transfiere dicha responsabilidad a los PSAT que actúan con autonomía en la captura, organización de la demanda y alternativas de respuesta.

Si bien los datos muestran una alta demanda y claramente focalizada según quintiles de ingreso, ello no asegura que esté correctamente focalizada en cuanto a la atención de necesidades sustantivas de materialidad y/o hacinamiento en las viviendas. Ante la no exigencia de diagnósticos previos de las situaciones a intervenir, no hay certeza acerca de la oferta de los PSAT, no se sabe si su oferta opera de manera estandarizada o si responde efectivamente a las demandas específicas de las familias en función de las necesidades particulares de sus viviendas.

Es por lo expuesto que el programa no posee información sobre la pertinencia de las obras contratadas, puesto que ni el MINVU ni el SERVIU disponen de información diagnóstica respecto a la situación inicial de las viviendas que se interviene. Desde una perspectiva global, el programa no cuenta con una línea base definida que permita disponer de evidencia sustantiva sobre el impacto que genera.

El Plan de Habilitación Social no contribuye significativamente a involucrar a los beneficiarios, por ejemplo, contribuyendo a la sustentabilidad de las intervenciones u obras realizadas: cuidado y mantención de las mejoras o ampliaciones de las respectivas viviendas.

El programa no dispone de información respecto de su impacto en la valorización del patrimonio familiar (sea éste en términos de uso o de cambio) y no cuenta con información respecto al grado de satisfacción de los usuarios con los resultados producidos. A este fin, en el marco de esta evaluación se realizó un Estudio Complementario consistente en la aplicación de una encuesta telefónica a una muestra de beneficiarios para conocer su grado de satisfacción respecto al PPPF. Los resultados se comentan en el punto siguiente.²⁰

de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal de la SUBDERE. Adicionalmente, existe el Programa de Habitabilidad Chile Solidario.

²⁰ El Estudio Complementario consistió una encuesta telefónica a los beneficiarios del PPPF para conocer la satisfacción de los beneficiarios en relación a factores de gestión del programa: participación en las decisiones, satisfacción con el PSAT, con el proceso y con el resultado final. El universo muestral corresponde a los beneficiarios del programa años 2008 – 2010, El tamaño de la muestra fue de 729 casos, muestra aleatoria ponderada según segmentos -títulos del programa, año, región. Ver preguntas en Eficacia y Calidad, punto siguiente.

▪ **Eficacia y Calidad**

Existen mecanismos insuficientes respecto control de la calidad de las obras que entrega el programa, pues todos los procesos asociados a la calidad están externalizados y fuertemente concentrados en los PSAT.

El programa no dispone de metas anuales que permitan pre-visualizar las cuotas por cada componente o título. Tampoco se ha establecido estándares de calidad (más allá del itemizado técnico) que permitan disponer de criterios objetivos y transparentes para la evaluación de las obras.

El programa no dispone de mecanismos establecidos que permitan la cuantificación de beneficiarios efectivos, observándose que para el Título I sólo se dispone de antecedentes de los subsidios asignados y para los Títulos II y III se logra identificar el número de familias beneficiadas con subsidios, en ambos casos por título y por año.

Subsidios Regulares PPPF entregados a familias por título y por año

Título	2007	2008	2009	2010	Total
Título I	6.679	6.830	7.015	2.939	23.463
Título II	35.932	39.394	55.728	20.456	151.510
Título III	29.832	15.152	14.065	7.908	66.957
Total	72.443	61.376	76.808	31.303	241.930

Fuente: Rukan MINVU

Es pertinente señalar que la ostensible caída del número de subsidios entregados durante el año 2010 se debe a la entrega masiva de subsidios relacionados con el proceso de reconstrucción, situación generada por el terremoto de febrero del 2010, tal como se aprecia en la tabla N° que muestra que se destinaron 73.478 subsidios asociados a la respuesta a la catástrofe:

Total Subsidios PPPF entregados por tipo y año

Tipo de Subsidio	2007	2008	2009	2010	Total
Total Subsidios Regulares	72.443	61.376	76.808	31.303	241.930
Total Subsidios Térmicos			8.991	6.547	15.538
Total Subsidios Reconstrucción				73.478	73.478
Total	74.450	63.384	85.799	111.328	330.946

Fuente: Nivel Central PPPF

En lo que respecta a la focalización, el PPPF se enfoca al mejoramiento del entorno y ampliación y mejoramiento de las viviendas de las familias, hasta el tercer quintil de vulnerabilidad. La focalización es adecuada de acuerdo a esta definición; pero como decíamos anteriormente, los datos muestran una demanda claramente focalizada según quintiles de ingreso, lo cual no asegura que esté correctamente focalizada en cuanto a la atención de necesidades sustantivas de materialidad y/o hacinamiento en las viviendas. En este sentido, el programa define requisitos de postulación y criterios, los cuales se materializan en los factores, puntajes y ponderación que se utilizan para determinar la prelación de los postulantes o grupos de postulantes²¹. Los proyectos se someten a un proceso de selección, de acuerdo a criterios técnicos y según los puntajes obtenidos por cada postulante, proceso que lo realiza el Nivel Central del programa.

Sin embargo, los factores que podrían ayudar a definir de mejor manera la pertinencia del subsidio presentan los siguientes problemas:

²¹ Decreto Supremo N°255, (V. y U.) de 2006, artículo N°28

- (i) no se consideran al momento de realizar el cálculo (por ejemplo, una variable asociada a “vivienda recuperable” para el caso del título II),
- (ii) o se considera; pero no se le asigna una ponderación mayor en relación con las otras variables utilizadas (por ejemplo, el factor “hacinamiento” para el caso del título III).

En este sentido, hay aspectos relacionados con los requisitos de postulación que se deben mejorar, ya que actualmente no se considera la “urgencia” de una solución ni la antigüedad de las viviendas que postulan. Una modificación en estos criterios contribuiría a generar una focalización más adecuada, es decir, no sólo referida a quintiles de ingreso sino también referida a problemas de materialidad y/o hacinamiento.

En relación al tipo de proyectos que se implementan para cada uno de los títulos, el programa dispone de información solamente para la postulación colectiva del título I y para las postulaciones individuales de los títulos II y III. El detalle se presenta a continuación:

PORCENTAJES DE PROYECTOS

Rótulos de fila	2007	2008	2009	2010	Total Período
T I Colectiva	100%	100%	100%	100%	100%
Copropiedad de Bienes Comunes edificados	5%	2%	18%	33%	11%
Equipamiento Comunitario	20%	22%	28%	31%	26%
Proyectos de Mejoramiento de Espacios Públicos	48%	76%	54%	35%	54%
Seguridad de los Habitantes	15%				5%
Simultáneo	12%				4%
T II Individual	100%	100%	100%	100%	100%
Habitabilidad de la Vivienda	28%	25%	50%	42%	38%
Mantenimiento de la Vivienda	36%	20%	26%	9%	22%
Obras de Innovaciones de Eficiencia Energética			0,2%	0,3%	0%
Seguridad de la Vivienda	14%	56%	24%	48%	37%
Simultáneo	22%				3%
T III Individual	100%	100%	100%	100%	100%
Ampliación de Baño o Cocina	6%	7%	3%	2%	4%
Ampliación de Dormitorio	86%	89%	96%	95%	92%
Ampliación de Lavadero o Loggia	0,2%	0,2%	0,1%	0,3%	0%
Ampliación del Estar-Comedor	2%	4%	1%	2%	2%
Simultáneo	6%				1%

A juicio del Panel, el Título II es el principal servicio que entrega el programa. La organización de la demanda de los distintos componentes es un proceso que no está bajo el control del PPPF y actualmente los incentivos del sistema apuntan a organizar demanda para el Título II. No se considera que esto sea inapropiado; sin embargo, desde el punto de vista de la política se debe evaluar son lo siguiente:

- ¿La cobertura se considera suficiente? Esta pregunta, cuya dimensión se podrá estimar con los nuevos datos de la Casen, debe responderla el programa.
- ¿El programa está interesado en aumentar los servicios del Título II? Si esto es así, habida cuenta de los datos, se requerirá generar incentivos adicionales para generar la demanda deseada.

Porcentaje de Postulantes que se Adjudican el Subsidio por Título y por Año

	2007	2008	2009	2010	Total
Título 1	79,5	71,9	51,0	26,5	54,2
Título 2 (Postulación Colectiva)	90,7	65,0	30,8	19,5	38,9
Título 2 (Postulación Individual)	92,3	84,9	69,9	65,9	75,2
Título 3 (Postulación Colectiva)	90,2	72,3	22,2	19,7	42,6
Título 3 (Postulación Individual)	91,2	66,5	68,5	44,8	66,3
Total	89,4	68,6	32,0	22,4	43,0

Fuente: Rukan MINVU

Respecto a los antecedentes que aporta la tabla precedente, se infiere una reducción importante de la demanda atendida pues se pasa de cifras cercanas al 90% en el año 2007 a un decrecimiento progresivo que lleva los datos a apenas por sobre el 20% en el año 2010, lo cual se explica por un importante y progresivo crecimiento de la demanda, lo cual no se ha acompañado de un incremento de la cobertura del programa.

No es tarea de los PSAT seleccionar los tipos de vivienda a intervenir, siendo ésta una definición de la política el programa. Se puede innovar en esta materia, estableciendo en los concursos criterios de asignación de subsidios (puntajes) para orientar el tipo de proyectos deseados. Incorporando una visión territorial, el programa puede, seleccionar antiguos barrios o conjuntos habitacionales en las distintas ciudades, para que los organizadores de la demanda actúen en estos sectores donde se reconoce antigüedad y deterioro de las viviendas.

Como antes se mencionó, al iniciar esta evaluación el programa no contaba con antecedentes respecto de la satisfacción de los beneficiarios con sus resultados. Una aproximación a los resultados del Estudio Complementario se muestra a continuación:

Los beneficiarios del programa corresponden en su gran mayoría a grupos familiares que nunca antes habían recibido subsidios por parte del MINVU (87,5%) lo que indica que este programa incorporó a un nuevo segmento de la población a su universo de beneficiarios. Ahora bien, al analizar el grupo de los que ya habían obtenido un subsidio del MINVU, se observa que la mayor parte de éstos tuvo un subsidio habitacional, seguidos de lejos por las familias que consiguieron ayuda para ampliar o mejorar su vivienda, y por los que obtuvieron un subsidio rural. Las otras categorías de subsidio tienen una importancia marginal en cuanto a su frecuencia.

Al establecer notas promedio en cada una de las dimensiones de evaluación del programa²², se observa que éste es bien calificado en todos sus aspectos, siendo el mejor evaluado el nivel de participación que alcanzaron los beneficiarios en la toma de decisiones del programa (6,19). La cara opuesta la encontramos cuando se evalúa el tiempo de ejecución de las obras, aspecto que genera el mayor descontento entre la población (5,33). Pese a esto, la evaluación sigue siendo positiva en este y todos los ámbitos evaluados del programa, que es calificado en el global con nota 6,18.

Al trabajar con la información sobre el nivel de dispersión (varianza) de las respuestas de los encuestados, se observa que el tiempo de ejecución de las obras es el ámbito que genera mayor diferencia en las respuestas de los entrevistados (2,06 puntos de varianza en el contexto de evaluaciones de 1 a 7), seguido por la evaluación de los

²² Las dimensiones consideradas son las siguientes: nivel de participación en la toma de decisiones, evaluación del trabajo realizado por los encargados de ejecutar el programa, tiempo de ejecución del programa y evaluación del trabajo final.

resultados finales (1,6 puntos). En cambio, la evaluación que se hace a la totalidad del programa es la que genera mayor consenso (1,1 puntos).

Al poner en evidencia las diferencias existentes en la evaluación que se hace por regiones (Región Metropolitana en comparación con las demás regiones) se advierte que éstas son muy leves y en ningún caso significativas. En las 4 dimensiones evaluadas y en la nota final del programa, las mejores calificaciones se encuentran fuera de la Región Metropolitana.

Si se analiza el nivel de satisfacción de acuerdo a los títulos del programa, se observa que, en términos generales, existe una gradación que ubica en el mayor nivel al Título I: “Mejoramiento y equipamiento del entorno”, seguido por el Título II y finalmente por el Título III. Si bien este último es el peor evaluado de los 3, las diferencias no son significativas, por lo que se puede afirmar que los 3 títulos son bien evaluados por sus beneficiarios.

De las 4 dimensiones evaluadas, la que rompe el orden en la gradación es el nivel de satisfacción con los resultados finales, en donde el Título II: “Mejoramiento de la vivienda” alcanza los mejores resultados. Además, es precisamente en esta dimensión en donde se detecta el mayor consenso al evaluar el programa, pues las diferencias entre los títulos son casi inexistentes. En cambio, la dimensión resultados finales es la que capta las mayores diferencias, siendo el Título III: “Ampliación de las viviendas” el peor evaluado.

Al analizar las variables territorio y título del programa, el Título III es el que resulta peor evaluado en todas las dimensiones del programa. Sus resultados indican un nivel de satisfacción de malo a regular en el ámbito de los tiempos de ejecución, en cambio, las demás dimensiones presentan un buen nivel de satisfacción, especialmente en la nota final del programa. En cuanto a las diferencias por territorio, se observa que en todas las dimensiones los beneficiarios de la Región Metropolitana están menos satisfechos que los de las otras regiones. Esta diferencia es mayor en la evaluación del tiempo de ejecución del programa y menor en su evaluación total.

El caso opuesto lo representa el Título I del programa, en donde se encuentran las mejores evaluaciones. Aquí, especialmente alto es el nivel de satisfacción alcanzado en las dimensiones nivel de participación en la toma de decisiones y en la nota final del programa. Si se observan las diferencias por territorio, se advierte que en términos generales éstas no son significativas, estando mejor evaluadas en la Región Metropolitana las dimensiones participación en la toma de decisiones y tiempo de ejecución de las obras.

Por último, el Título II representa la situación intermedia. Lo llamativo de este título es que las diferencias entre los territorios son prácticamente inexistentes en todas las dimensiones, por lo que se puede afirmar que el nivel de satisfacción con las obras de mejoramiento de las viviendas no reporta diferencias si se mide a través de la variable territorio.

La evaluación que hacen los beneficiarios del programa, diferenciando entre aquellos que anteriormente habían recibido un subsidio por parte del MINVU, de los que no lo habían recibido nunca, indica que si bien existen diferencias en la evaluación, éstas no son significativas. En todas las dimensiones evaluadas del programa los encuestados que mejor lo evalúan son los que ya tenían una experiencia previa de subsidios con el MINVU, lo que puede indicar que la ejecución de este programa representa un perfeccionamiento respecto de experiencias previas.

Por otra parte, resulta interesante que con independencia de la buena evaluación que los usuarios hacen del programa, el 34,2% de ellos hacen observaciones críticas respecto al comportamiento del mismo, destacando la apreciación “el programa demora mucho” (8,8%) y “trabajos mal terminados o incompletos” (9,7%), lo cual está en sintonía con la recomendación del panel de incrementar los mecanismos de supervisión.

Asimismo, se evidencian diferencias importantes en la calificación de las distintas dimensiones evaluadas de acuerdo a si los usuarios se manifiestan conformes o no con el PPPF. El nudo crítico del programa se expresa en sus tiempos de ejecución donde los usuarios que enuncian comentarios críticos evalúan en promedio por debajo de nota 5,0.

Lo anterior resulta coherente con el análisis que el panel realiza de los datos duros emanados de los sistemas de seguimiento del programa, los cuales arrojan resultados bastante deficitarios, puesto que al año 2010 solo el 85% de los proyectos del Título I seleccionados en el año 2007 habían terminado, porcentajes que llegan al 89,7% para el Título II y al 91% para el Título III, lo cual estaría bastante alejado de los cerca de 16 meses que establece el diseño del programa para el término de las obras una vez seleccionado el proyecto, considerando los 1,5 meses para la obtención del certificado del subsidio; 2 meses adicionales para dar inicio a las obras y 12 meses para la ejecución de las obras.

Obras terminadas por año

Título I		Proyectos Terminados					
Proyectos Seleccionados		2007	2008	2009	2010	Total	% Cumplimiento
Año	Nº						
2007	113	2	62	30	2	96	85%
2008	109		23	46	16	85	78%
2009	129			26	53	79	61,2%
2010	23				0	0	0%
Total	374	2	85	102	71	260	69,5%

Título II		Proyectos Terminados					
Proyectos Seleccionados		2007	2008	2009	2010	Total	% Cumplimiento
Año	Nº						
2007	757	13	479	186	1	679	89,7%
2008	1.101		218	586	88	892	81,0%
2009	1.858			310	795	1.105	59,5%
2010	319				8	8	2,5%
Total	4.035	13	697	1.082	892	2.684	66,5%

Título III		Proyectos Terminados					
Proyectos Seleccionados		2007	2008	2009	2010	Total	% Cumplimiento
Año	Nº						
2007	735	2	321	313	33	669	91,0%
2008	427		43	218	108	369	86,4%
2009	416			63	238	301	72,4%
2010	167				1	1	0,6%
Total	1.745	2	364	594	380	1.340	76,8%

Al respecto, se recomienda realizar un estudio en mayor profundidad para aportar al monitoreo y gestión de los procesos y productos que el programa desarrolla. El objetivo de aplicar un estudio de esta naturaleza va en la dirección de identificar nudos críticos más que en la identificación de las bondades del programa.

▪ **Antecedentes Financieros**

El programa PPPF se financia con fondos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Ministerio de Energía y aportes de los beneficiarios. El aporte del Ministerio de Energía termina el año 2011, y los subsidios térmicos se financian con fondos sectoriales.

Las fuentes de financiamiento del programa en el período 2007 – 2011 se desglosan en la asignación específica para el programa, que incluye el financiamiento para asistencia técnica (83%), la asignación para soporte administrativo (4%), los aportes del Ministerio de Energía (6%) y los aportes de los beneficiarios (7%).

▪ **Evolución del presupuesto y gasto del programa durante el período de evaluación**

Durante el período de evaluación 2007 – 2011 el presupuesto creció un 277%. Para el año 2011 el presupuesto, incluyendo todos los aportes, es de MM\$127.997, 14% superior al del año 2010²³. El gasto total, sin incluir el aporte de los beneficiarios, del año 2010 ascendió a MM\$121.719.

Sin incluir los aportes de los beneficiarios, mayoritariamente, el programa destina su financiamiento a obras de mejoramiento de las viviendas (Título II), con 57% del gasto total en el período. El gasto realizado el año 2010 ascendió a MM\$73.747.

Las obras de ampliación de viviendas (Título III) han representado el 41% del gasto en el período. El gasto realizado el año 2010 ascendió a MM\$41.369.

Las obras de mejoramiento del entorno o equipamiento comunitario (Título I) tienen una participación marginal en el gasto del programa, ascendiendo en total al 2% del gasto en el período 2007-2010. El gasto en el año 2010 fue de MM\$2.978²⁴.

Gasto Total por Componente, años 2007-2010, Indicadores (*)

En miles de \$ de 2011

Componente	2007		2008		2009		2010		Total 2007-10	Variación 2008-10
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%	%
TÍTULO I	90.237	1%	1.675.429	2%	2.804.916	2%	2.978.653	3%	2%	78%
TÍTULO II	3.639.200	43%	53.132.543	53%	66.265.410	55%	73.747.447	62%	57%	39%
TÍTULO III:	4.730.585	56%	44.962.180	45%	51.690.936	43%	41.369.197	35%	41%	-8%
Total	8.460.022	100%	99.770.151	100%	120.761.262	100%	118.095.296	100%	100%	18%

Fuente: MINVU

(*) Incluye Asistencia Técnica y Subsidios Térmicos (Energías Renovables). No incluye aportes de los beneficiarios.

La participación de los distintos componentes en el gasto del programa, tiene directa relación con la organización de la demanda por parte de las entidades de asistencia técnica. El programa no tiene una definición de política pública en cuando a la

²³ El presupuesto crece por dos factores: la disponibilidad presupuestaria y la importancia que el programa tiene en la política de vivienda del Ministerio

²⁴ Debido al arrastre en el gasto del programa, el gasto realizado anualmente no se corresponde con los subsidios otorgados en cada año. Aproximadamente, un 20% del gasto corresponde a compromisos del mismo año, 60% del año anterior y 20% de 2 años antes.

importancia relativa de cada componente, lo que se refleja en la no existencia de una distribución del presupuesto.

▪ **Eficiencia / Economía** ²⁵

Los valores de los subsidios no son fijos, sino que están en un rango que varía según el tramo y según el tamaño de la vivienda en el caso del Título 3. Por otra parte, el programa presenta asignaciones directas para enfrentar situaciones específicas, por situaciones de emergencia y catástrofe, donde se incrementan los montos e los subsidios²⁶.

Los diferenciales de costos se explican sólo por tres factores:

- Las asignaciones directas por situaciones extraordinarias (por ejemplo sismo de Tocopilla), donde ha habido un incremento en los costos, principalmente en asignaciones individuales.
- Potencialmente se puede haber producido un incremento por proyectos en comunas localizadas en el tramo 4 de costos y en la ampliación de viviendas de menor tamaño.
- En el año 2009 por el costo específico de los subsidios térmicos.

El costo de los proyectos de mejoramiento del entorno o equipamiento comunitario (Título I) fue en promedio de 15,3 millones de pesos por proyecto, y aumentó 17% en el período 2007-2010.

El costo de los proyectos de mejoramiento de viviendas (Título II) aumentó 40% en el período 2007-2010, con un promedio anual de 1,4 millones de pesos por proyecto. El costo por beneficiario en postulaciones colectivas fue de M\$1.280 y en postulaciones individuales M\$1.914, con un diferencial de costo de 49% entre ambas modalidades.

El costo de los proyectos de ampliación de las viviendas (Título III) aumentó 3%, el equivalente a 62 mil pesos, en el período 2007-2010, con un promedio anual de 2,1 millones de pesos por proyecto. El costo por beneficiario en postulaciones colectivas fue de M\$2.115 y en postulaciones individuales M\$2.265, con un diferencial de costo de 7% entre ambas modalidades²⁷.

El programa tiene un sistema de costos determinado por los rangos de costos de construcción en las regiones y comunas, y por el costo de las soluciones a situaciones extraordinarias mediante asignaciones directas. El aumento de costos se ha debido a estas causales, por lo cual no es posible determinar si la eficiencia ha aumentado o disminuido, ya que no se conocen las características de los proyectos, y si en las situaciones extraordinarias se prestan servicios de mayor calidad o mayor costo de construcción.

A nivel agregado en el programa, los proyectos asignados en el sistema regular de concursos tuvieron en el período 2007 – 2010 un costo promedio de M\$ 1.316, los proyectos asignados de manera directa tuvieron un costo de M\$ 2.581, y los proyectos térmicos costaron en promedio M\$2.234 en los años en que se realizaron (2009 y 2010).

²⁵ Estimaciones realizadas en función de gastos comprometidos por subsidios otorgados en cada año.

²⁶ El programa puede destinar mediante asignaciones directas hasta el 30% de la cantidad de recursos dispuesta a nivel nacional, para la atención extraordinaria de personas o grupos, mediante resoluciones fundadas del MINVU, las estimaciones realizadas por el programa es que esta cifra ha alcanzado al 20%.

²⁷ Las diferencias de costos entre postulaciones individuales y colectivas se debe a que las asignaciones extraordinarias de mayor costo son principalmente de postulaciones individuales.

Los proyectos realizados en las comunas de los tramos 1 y 2 de costos tuvieron en el período 2007 – 2010 un costo promedio de M\$ 1.434, mientras que los proyectos realizados en las comunas de los tramos 3 y 4 de costos tuvieron un costo promedio de M\$ 2.100.

El monto de los subsidios establecidos en el DS. 255 se ajustaron en el año 2009 de acuerdo a los costos de construcción del Fondo Solidario. A juicio del Panel la estimación se realizó en base a procedimientos técnicos adecuados, ya que las estimaciones se realizaron mediante un estudio del costo de las intervenciones que se efectuaron en el mejoramiento de conjuntos de viviendas SERVIU que se intervinieron en distintas regiones del país, siendo por lo tanto el resultado de un ejercicio empírico.

Los montos de los subsidios están en revisión al interior del programa, mediante un procedimiento de consulta con los SERVIU regionales, definiendo un estándar mínimo para las viviendas y las distintas tipologías de obras que lo conforman (electricidad, estructura, etc.).

En relación a la estructura de costos de los proyectos, no existe un reglamento que regule el rango máximo de los gastos generales y utilidades de los contratistas. Los criterios de evaluación de estos márgenes no son homogéneos entre las regiones y fluctúan entre el 25% y el 30%, según indican profesionales del programa.

Considerando los gastos, utilidades y el IVA que se paga sobre el proyecto, al menos en la RM, el porcentaje correspondiente al costo directo de obra del monto del subsidio asciende en promedio al 60%. Esta cifra podrá variar por región y no hay estadísticas en el programa con las cuales realizar una estimación precisa.

El Panel no tiene los antecedentes suficientes como para evaluar si esta estructura de costos es adecuada y si los gastos y utilidades de los contratistas se ajustan a las realidades de la industria para este tipo de proyectos, ya que tienen que compararse con los márgenes de proyectos de esta escala y complejidad específica. Por este motivo, el Panel no tiene suficientes antecedentes para emitir finalmente un juicio definitivo en esta materia.

Las dudas en torno a la pertinencia de esta estructura de costos y la preocupación que el mismo programa tiene en esta materia, ameritan la realización de un estudio en profundidad para evaluar esta situación²⁸.

Los gastos de administración en promedio ascendieron a 3.278 millones de pesos anuales en el período 2007-10, con un crecimiento de 22% (16% en el período 2008 – 2010). En promedio han representado el 9% del gasto total del programa, pero su participación ha disminuido -88%. El fuerte aumento en el gasto de producción de los componentes ha determinado esta evolución. El año 2007 representó el 3% del gasto el año 2010.

El gasto total de producción de los componentes por beneficiario ascendió en promedio a 1,6 millones de pesos, con variaciones en el período 2007-10, debido a cambios de costos ya comentada, y al arrastre que se genera en los distintos años. El último año 2010 el gasto total del programa por beneficiario ascendió a 3,4 millones de pesos²⁹.

²⁸ Esta problemática se conversó en entrevistas con el encargado nacional del programa y con el SERVIU de la RM, con el cual se revisaron algunas carpetas de proyectos. La situación descrita es de conocimiento por las instancias nacional y regional del programa.

La ejecución presupuestaria supera el presupuesto asignado. Los gastos devengados, a partir del año 2008 han superado sistemáticamente el presupuesto asignado. La ejecución presupuestaria fue en promedio 119% en el período 2007-2010. Esta situación se ha debido al arrastre histórico que tiene la ejecución del programa.

El programa por reglamento considera el aporte de los beneficiarios en los proyectos postulados. En promedio los beneficiarios han aportado, 4.631 millones de pesos anualmente en el período, representando el 5% del total del gasto realizado³⁰.

3. Justificación de la continuidad del programa

Se justifica la continuidad del Programa en función de la necesidad de atender el déficit habitacional cualitativo, esto es, el proceso de obsolescencia y deterioro que afecta principalmente a las viviendas de los sectores más pobres o vulnerables.

Sin embargo, diversos aspectos abordados en esta evaluación tales como: la falta de precisión de la población objetivo, la baja cobertura lograda por el programa ante una demanda creciente, y la insuficiente información relacionada con el desempeño del programa, impiden entregar antecedentes más concluyentes sobre su desempeño.

Por lo expuesto, es necesario implementar mejoras en su diseño y gestión con el fin de dar cuenta de sus objetivos.

4. Principales Recomendaciones³¹

Elaborar un Diagnóstico que permita precisar la población objetivo del programa, incluyendo aspectos relacionados con el avalúo fiscal de las viviendas, su condición de vivienda social, focalización por quintiles y problemas de materialidad y hacinamiento, a fin de caracterizar la demanda efectiva del programa para planificar su gestión y mejorar su desempeño. Es imprescindible que el programa disponga de mecanismos de verificación de aquellas transformaciones (evaluación ex-ante/evaluación ex-post) que se manifiestan por la acción de los proyectos implementados y verificar si las solicitudes de mejoras en verdad están relacionadas con los problemas de materialidad y hacinamiento que se dice tener y que por los que se postula al subsidio, en sus distintos títulos.

Reformular el modelo de gestión avanzando hacia una forma de coordinación permanente entre la Unidad Responsable, las SEREMI y los SERVIU con un formato de trabajo en red de las diversas unidades sectoriales que coadyuvan en la gestión programática.

Desarrollar **estudios de satisfacción de los usuarios** del programa como parte de una práctica regular para aumentar la sensibilidad del programa respecto de su propia pertinencia, identificar los nudos críticos asociados a la gestión, monitorear efectivamente los impactos que el programa genera en sus beneficiarios y disponer de información actualizada para realizar los ajustes necesarios.

²⁹ Los gastos de administración no se pueden estimar por componente del programa, ya que corresponden a una estimación global de la participación del programa en los presupuestos totales de los programas MINVU,

³⁰ El gasto es estimado a partir de los aportes comprometidos por los beneficiarios en los proyectos, y que responden a las exigencias normativas del programa.

³¹ Las recomendaciones se desarrollan en detalle en el cuerpo del informe, capítulo III, Conclusiones y Recomendaciones.

Revisar la obligación de operar a través de los PSAT y empresas constructoras para el Título II. Considerar la posibilidad de operar con modalidades de auto reparación asistida, con mecanismos adecuados de control de calidad de las obras construidas, supervisados por los SERVIU, a fin de flexibilizar la operación del programa, mejorando su eficacia y eficiencia.

Fortalecer el control, seguimiento y evaluación del programa sobre los PSAT y las empresas constructoras, a fin de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad del PPPF.

Establecer metas de desempeño para los Títulos II y III. Distribuir el presupuesto del programa en los distintos títulos en función de definiciones de política pública. Además, definir **tipologías de proyectos** en función de necesidades específicas de ampliación, mejoramientos y reparación, a fin de controlar la gestión del programa, mejorando su eficacia y eficiencia.

En relación al **Título I, concentrar la acción del PPPF en el mejoramiento de los entornos de las viviendas que son de propiedad compartida,** como es el caso de los Condominios de Vivienda Social, evitando duplicidad con otros programas.

Definir indicadores de gestión del programa y medios de verificación. Implementar una medición del desempeño del PPPF con una temporalidad definida y realizar un análisis de los procesos a objeto de disminuir los tiempos involucrados en la producción de los subsidios.

Actualizar y mejorar los requisitos de postulación, considerando factores que permitan determinar la “urgencia” de una solución por sobre otras, dar mayor importancia a la “antigüedad” de las viviendas postulantes, agregar factores relacionados con la variable “viviendas recuperables” de la CASEN para el título II y otorgar una mayor ponderación al hacinamiento para el título III, a fin de mejorar la focalización del programa.

Realizar un **estudio de costos de proyectos** realizados en las distintas regiones, para validar y transparentar las ganancias de las constructoras, identificar los factores que pueden estar determinando mayores costos de gestión de los proyectos, estableciendo propuestas para modificaciones al reglamento que permita al programa regular estos costos.

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

AGOSTO 2011



ORD. : N° 0660 /
ANT. : Informe Final de Evaluación
Programa de Protección del
Patrimonio Familiar.
MAT. : Envía Respuesta institucional sobre
Evaluación del Programa de
Protección del Patrimonio Familiar,
correspondiente al Ministerio de
Vivienda y Urbanismo
INC : Minuta de la División de Política
Habitacional, de fecha 02 de Agosto
de 2011.
SANTIAGO, **10 AGO. 2011**

DE : **SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

A : **DIRECTORA DE PRESUPUESTO
MINISTERIO DE HACIENDA**

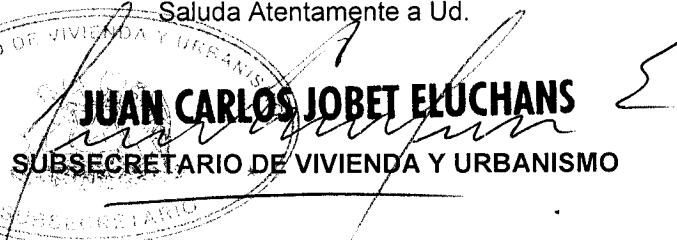
Se ha recibido en esta Secretaría de Estado el Informe Final de Evaluación del Programa de Protección del Patrimonio Familiar correspondiente a la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo. Al respecto, informo a Usted que esta Subsecretaría, en general, concuerda con las observaciones planteadas, resultando coherentes con algunas reestructuraciones que se ha vislumbrado implementar en el corto plazo en este Programa.

Sin perjuicio de lo anterior, adjunto Minuta de la División de Política Habitacional en donde se manifiestan las principales opiniones respecto del referido informe.

Por otra parte, agradezco como sector, haber permitido, en el contexto de la evaluación, la realización de una encuesta piloto de satisfacción de los usuarios/as, que significó conocer por primera vez, la opinión de los beneficiarios/as una vez concluidas las obras, por lo que esperamos continuar avanzando en este tipo de experiencias, que contribuirán a la mejora continua del Programa.

Finalmente, manifiesto a Usted, que esta Evaluación, ha sido una oportunidad para identificar los puntos positivos, así como también los necesarios de potenciar en un programa tan relevante para este Ministerio. Se destaca el trabajo realizado por el Panel de expertos evaluadores, como también la asesoría y buena disposición de la DIPRES.

Saluda Atentamente a Ud.


JUAN CARLOS JOBET ELUCHANS
SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

DISTRIBUCION

Destinatario
Jefa División de Control de la Gestión Pública -Dipres
Jefe Depto. Evaluación de Programas Públicos-Dipres
Gabinete Subsecretario
División de Finanzas-Depto. Planificación
División de Política Habitacional-DAGV
Oficina de Partes

MINUTA

Santiago, 5 de agosto de 2011

REF : Informe Final preparado por el Panel de Evaluación, respecto de la Evaluación del Programa de Protección del Patrimonio Familiar, del Ministerio de vivienda y Urbanismo.

El presente documento manifiesta los principales comentarios y consideraciones que la División de Política Habitacional formula en relación a la evaluación del Programa de Protección del Patrimonio Familiar.

1. Esta División agradece el trabajo realizado por el Panel de Evaluadores Externos contratados por DIPRES, el cual ha entregado sugerencias a modo de mejorar la calidad del Programa, al respecto se informa que se concuerda con los siguientes aspectos, los cuales que se estudiará considerarlos en la futura modificación del D.S. N° 255 (V. y U.), de 2006 o en las adecuaciones de normativas relacionadas:
 - a) **Elaborar un diagnóstico con respecto a la demanda efectiva del programa.** Se valora la posibilidad que se tuvo con esta Evaluación de sistematizar datos relevantes respecto del programa, los cuales si bien la mayoría son procesados por el sistema RUKAN constantemente, a la fecha no habían podido ser analizados en profundidad por este equipo. Del análisis de estos datos podremos focalizar de mejor manera el Programa.
 - b) **Revisar la obligación de operar a través de los PSAT y empresas constructoras.** Actualmente se desarrolla en la línea de reconstrucción un programa especial denominado "Banco de Materiales", que se basa en la autoreparación asistida de viviendas, experiencia la cual ha sido exitosa y que por lo tanto, se analiza poder replicarla en obras menores del programa regular.
 - c) **Establecer metas de desempeño acorde a los Títulos.** Se concuerda con este diagnóstico. Se pretende potenciar el interés por los Títulos del Programa que han tenido una menor postulación, con el fin de optimizar y focalizar recursos.
 - d) **Contar con registro de PSAT y empresas Constructoras.** Actualmente existe el registro de Empresas Constructoras, el cual puede ser consultado a través de internet. De manera paralela, los SERVIU y la División de Técnica (DITEC), poseen un registro de seguimiento de obras y efectúa la evaluación del accionar de los PSAT. No obstante todos estos mecanismos deben ser mejorados y difundidos.
 - e) **Definir Indicadores de gestión del Programa y sus medios de verificación.** El programa RUKAN es la principal fuente de información y almacenamiento de datos del Programa, sin embargo a la actualidad, resulta complejo obtener información de manera instantánea, lo que deberá ser revisado.
 - f) **Implementar un sistema de auditorías de los PSAT que considere indicadores para la medición de desempeño.** Se considera necesario regular y/o fiscalizar la labor de los PSAT, y mejorar la información con la que se cuenta. No obstante cabe reiterar que esta medición de desempeño se efectúa.
 - g) **Reformular el modelo de gestión, avanzando hacia una forma de coordinación permanente entre la Unidad Responsable, las SEREMI y los SERVIU.** En la actualidad existe una coordinación constante con los entes expuestos anteriormente. No obstante si se considera pertinente la acotación "las condiciones institucionales del PPPF no son coherentes con el tamaño de la Unidad Responsable actualmente a cargo del Programa", resaltando que este es un Programa complejo y con una demanda extremadamente alta; comentado en la página 13, del Resumen Ejecutivo, en el Punto de Organización y Gestión,
 - h) **Realizar un estudio de costos de Proyectos.** Durante el proceso de modificaciones del correspondiente decreto, se pretende realizar un análisis de los estándares de las soluciones definiendo una mayor especificidad en los costos de proyectos, desarrollados en los diferentes títulos, a modo de poder optimizar y mejorar la calidad de las obras. Sin embargo, se destaca que en la actualidad existe la tabla de costos unitarios, lo que ha generado la unificación de estos.

2. Por otra parte, si bien la División de Política Habitacional de este Ministerio, se manifiesta de acuerdo con los puntos anteriores, a continuación se detallan aspectos los cuales no se comparten las opiniones planteadas por el Panel de Evaluadores, específicamente en relación a lo expresado en el punto 5. Del Capítulo III, Conclusiones y Recomendaciones.

Restringir el Título I al mejoramiento del entorno inmediato en las viviendas de propiedad compartida.

El Título I del Programa de Protección del Patrimonio Familiar contribuye a solucionar un problema manifiesto que exhiben nuestras ciudades y en particular aquellas zonas donde reside la población más vulnerable pues está destinado a la mejora de equipamientos comunitarios y entornos, sin considerar intervenciones directas dentro de la vivienda, enfocándose en los espacios más cercanos a ésta.

Según la Encuesta Panel de Vivienda 2010, encargada por el MINVU al Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, de un tiempo a esta parte la percepción de las familias y en especial de aquellas que son beneficiarias de las políticas habitacionales, es que si bien las viviendas han mejorado su estándar, sus entornos inmediatos y barrios no han mejorado. En este contexto y en especial considerando la existencia de extensas zonas que exhiben un evidente deterioro, es imprescindible reforzar las iniciativas tendientes a corregir el deterioro urbano y el entorno inmediato de las viviendas. El Título I del PPPF, en conjunto y complementariamente con otros instrumentos administrados por el MINVU apuntan precisamente a revertir esta situación. Si bien, este Título del Programa no ha tenido el impacto deseado, se encuentra en línea con los objetivos estratégicos del MINVU, por lo que no estamos de acuerdo con la propuesta del Panel de reducirlo sólo al mejoramiento del entorno de los inmuebles con propiedad compartida (Condominios de Vivienda Social), pues esto coartaría la capacidad de mejorar las condiciones urbanas de un barrio.

Complementando lo anterior debemos señalar que no compartimos la conclusión indicada por el Panel en el sentido de que este subsidio es redundante por la acción del Programa de Barrios del MINVU dado que ambos apuntan al mejoramiento del espacio público y del equipamiento. La gran diferencia entre ambos es que en el programa de Barrios depende de una identificación a priori de zonas o viviendas que deberían ser beneficiadas y no de un programa abierto donde los vecinos organizados puedan identificar las falencias y/o necesidades encontradas en su entorno y financiar su solución postulando de manera colectiva a un subsidio. Otra diferencia importante es el enfoque cada uno de estos programas, siendo uno en base a subsidios otorgados a las familias residentes, y el otro en base a proyectos de inversión. Barrios es un excelente Programa que focaliza territorialmente la inversión, pero creemos que es positivo mantener y potenciar distintas alternativas de invertir los recursos del estado en equipamiento y espacio público a escala menor, según los requerimientos de las familias.

Saluda atentamente a Ud.



GUSTAVO ROLANDO VICENTE
JEFE DIVISION DE POLITICA HABITACIONAL

NLC/MSC/VAM/39