



**GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

**PROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA
(PAT)**

**SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANISMO
(SERVIU)**

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

JUNIO 2002

**INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA**

**PANELISTA:
LUCY WINCHESTER M. (COORDINADOR)
ELIZABETH MAC-DONALD M.
IGNACIO SOLER V.**

JUNIO 2002

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA:	Programa Asistencia Técnica (PAT)
AÑO DE INICIO:	1996
MINISTERIO RESPONSABLE:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
SERVICIO RESPONSABLE:	División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC) y los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU)

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

1.1. Fin

Contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de las soluciones habitacionales dirigidas a los sectores de menores recursos, a través de la participación de agentes privados de la construcción, y de los propios beneficiarios de los programas habitacionales públicos.

1.2. Propósito

Se ha mejorado el acceso de las familias beneficiarias con subsidio rural y progresivo a las soluciones habitacionales acordes con la normativa vigente.

1.3. Población Objetivo

La población objetivo del programa son las familias seleccionadas para recibir subsidios de vivienda progresiva y rural, que totalizan 87.521 entre los años 1998 y 2001. Seis regiones acumulan casi el 80% del total de subsidios otorgados (IV, VI, VII, VIII, IX y Metropolitana). Para el año 2002 se programan 27.923 subsidios progresivos y rurales, que corresponden a las familias que deberían recibir asistencia técnica. Ambos programas de subsidio presentan una mayor proporción de beneficiarias que beneficiarios, los cuales presentan un puntaje CAS promedio bajo los 543 puntos que representan la línea de pobreza en el nivel nacional.

1.4. Población Beneficiaria

Las familias que recibieron asistencia técnica (AT) fueron 88.352 en el período evaluado, con una atención de 23.985 familias en 2001, como lo señala el cuadro siguiente. Si bien en el nivel nacional se logra a partir de 1999 una cobertura total a nivel nacional, el análisis regional demuestra desajustes importantes en algunas regiones¹.

¹ La población objetivo está constituida por el conjunto de familias que reciben subsidios rurales y progresivos, ya que todas ellas deberían recibir asistencia técnica. La población beneficiaria en cambio son aquellas familias que efectivamente recibieron el servicio, y no necesariamente coincide con la población objetivo. En algunas regiones (II, IV, VII, IX; X y RM) se registran más contratos que subsidios, mientras en otras regiones (III, V, VIII y XI) sucede lo contrario.

Porcentaje de hogares subsidiados con los programas de vivienda progresiva y de subsidio rural que han recibido asistencia técnica a través del PAT, 1998 a 2001

	1998	1999	2000	2001	Periodo
Hogares subsidiados	22064	23153	21313	20991	87521
Hogares con AT	18471	24043	21831	23985	88352
% de cobertura	83,7	103,8	102,4	114,3	100,9

Fuente: Cuadro 5 y Cuadro 12

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

1.5.1. Descripción y modo de producción del Componente 1:

El componente, asistencia técnica entregada a las familias beneficiarias con subsidio rural y progresivo para la construcción o compra de viviendas, se desarrolla en tres niveles. El nivel central radica en la Unidad de Asistencia Técnica (UAT) central, de la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC). Participan además en este nivel la División de Política Habitacional (DPH) en cuanto a la información del programa de subsidios, la División Jurídica (DIJUR), en cuanto a modificaciones o interpretaciones de la resolución N° 533 de 1997 que le da vida jurídica al programa, la División de Finanzas (DIFIN) con todo lo relacionado a lo presupuestario y el Registro de Consultores que también pertenece a la DITEC.

El nivel regional está a cargo de los SERVIU, donde se han formado las UAT regionales que dependen indistintamente de los Departamentos Técnicos y de Operaciones Habitacionales (OOHH), con la excepción de la IX región que creó un nuevo departamento llamado Departamento de Informaciones y Asistencia Técnica (DIAT).

El nivel local, está a cargo de los Prestadores de Servicio de Asistencia Técnica (PSAT), que en la práctica son consultores, contratados por los SERVIU para realizar la asistencia técnica. Las áreas de asesoría que realizan estos PSAT son: i) diseño de proyectos, ii) asesoría a la contratación de obras, iii) control de ejecución de obras, iv) asesoría a la ejecución directa, v) asesoría técnico legal, vi) asesoría a la compra de vivienda. A través de la contratación de estas entidades privadas especializadas, los SERVIU hacen un acompañamiento a todas las familias beneficiadas por los Programas de Vivienda Progresiva (Modalidad Privada, primera y segunda etapa) (PVP) y de Subsidio Rural (SR) en el proceso de gestión y materialización de sus subsidios habitacionales.

En el año 2001, el MINVU inició el Programa Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios, dirigido a familias organizadas en grupos (mínimo 10), patrocinados por una Entidad Organizadora que cuentan con un proyecto habitacional aprobado por la DOM y se encuentran viviendo en una situación de extrema pobreza. La asistencia técnica ya se encuentra funcionando para este programa, en una modalidad similar a la actual, por un monto fijo de 10 UF.

El PAT pretende cumplir tres papeles en el proceso de concreción de las soluciones habitacionales: facilitar la solución de problemas que surgen en el proceso; fiscalizar y controlar la ejecución de obras ejecutadas por medio de los subsidios privados; y articular los distintos actores privados y públicos, y a los beneficiarios, para que se materialice la solución habitacional.

1.6. Antecedentes de Gasto

Entre 1998 y 2001, el programa ha aumentado en un 66,7% su gasto efectivo, alcanzando en el último año a 2.445.915 miles de pesos. El presupuesto asignado para el año 2002 es 3.662.604 miles de pesos.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El actual diseño del PAT surge en respuesta a la dificultad de concretar la aplicación de subsidios públicos a la construcción de la vivienda social por parte del sector privado para familias de bajos ingresos, específicamente en los programas de vivienda progresiva y de subsidio rural. A la vez, se puso en vigencia la Ley sobre Calidad de Vivienda, exigiendo al Ministerio velar por la calidad de las soluciones habitacionales construidas con inversión pública. Este diagnóstico, siendo correcto, es incompleto. La situación que atiende el PAT es más amplia: esto se refiere a la información asimétrica en este mercado incipiente que ha sido estimulado por el Estado; así como también a las capacidades limitadas de los sectores de escasos recursos, y los altos costos de transacción que éstos llevan en tramitar su subsidio.

El diseño actual del programa responde parcialmente a las necesidades existentes. El del programa expresado en el marco lógico (anexo 1), a nivel de fin, propósito, componentes y actividades no corresponde totalmente al actual papel del PAT en los programas de subsidio que éste atiende en respuesta al diagnóstico completo, faltando hacer explícito (i) el apoyo a factibilizar la concreción de los subsidios en soluciones habitacionales al nivel de propósito y (ii) el aporte a la reducción del déficit habitacional, al nivel de fin. Además, faltan actividades para fortalecer al SERVIU en estos papeles y para fortalecer la oferta de prestadores de servicios de asistencia técnica.

Respecto a los supuestos definidos, se identifican dos supuestos exógenos y críticos para el desempeño del programa: el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos y administrativos por parte de los beneficiarios y la existencia de una oferta de contratistas interesados en participar en los programas de subsidio. Se considera que los supuestos adicionales relacionados a los prestadores de servicios técnicos y la coordinación entre entes públicos y privados son de naturaleza endógena del PAT, y debieran estar incorporados como ámbitos de desempeño de éste.

2.2. Organización y Gestión

La organización del programa está bien reglamentada en cuanto a responsabilidades en el nivel central, pero no siempre es adecuada en el nivel regional porque no se establece un modelo organizacional y cada SERVIU tiene distintas maneras de organización interna.

Todos tienen conformada la UAT regional, pero en muchos casos es un funcionario encargado y que a su vez es parte o depende del Departamento Técnico u Operaciones Habitacionales. Solo en los casos de regiones que le ha dado prioridad al programa, se ha constituido una unidad con mayor claridad. La IX Región ha sido la más destacada en organización, con la creación de un Departamento DIAT, que concentra la Oficina de Informaciones y Difusión con la UAT. En general en los SERVIU donde la dependencia de la UAT radica en el Departamento Técnico, tienen más dificultades operativas, principalmente por su ubicación jerárquica, que los que dependen de OOH.

La dificultad mayor para el fortalecimiento de las UAT en las regiones tiene que ver con los desequilibrios regionales en cuanto a recursos humanos asignados. Esto repercute indirectamente en el modelo organizacional y en el incumplimiento del conjunto de las responsabilidades que

implica una óptima operación del PAT. En varias regiones los funcionarios se ven sobrepasados, hacen lo necesario para que el programa funcione, pero no tienen tiempo de ir a terreno basándose casi exclusivamente en la información proporcionada por los consultores. Además no disponen de tiempo para labores de coordinación y facilitadoras al interior del SERVIU y con el resto de los actores que participan en la concreción de los subsidios.

Los SERVIU tiene problemas para fiscalizar eventuales casos de selección adversa por parte de los PSAT y/o una mala calidad del servicio prestado porque no se han establecido procedimientos claros de evaluación de estas prestaciones durante el contrato que sean comunes para todas las regiones y que sirvan efectivamente para ponderar las contrataciones de PSAT en las siguientes licitaciones y o tomar medidas correctivas con los PSAT en forma oportuna.

2.3. Eficacia y Calidad

Debe mencionarse en primer lugar que el PAT ha logrado una producción del componente que en cantidad permitiría en el país atender al total de población objetivo. No obstante, la distribución territorial de la oferta no siempre permite una cobertura regional adecuada y demuestra una incoherencia cuantitativa entre producción del componente y beneficiarios objetivo en el nivel regional. Solo para la VI Región las contrataciones de asistencia técnica coinciden con los subsidios otorgados y en las regiones I y IV se presentan variaciones de rangos aceptables. En cambio, en las regiones III, V, VIII y XI las contrataciones son sustancialmente menores que los subsidios otorgados (entre el 62,3% y el 13,6% de la cartera de subsidios, respectivamente), mientras en las regiones II, VII, XI, X y Metropolitana aparentemente las cuotas de contrataciones exceden los subsidios en proporciones que llegan hasta el 26,3% en la III Región, o al 19,2% en la Región Metropolitana.

Existe una apreciación positiva del programa por parte de más del 80% de los beneficiarios, quienes en su mayoría estiman haber recibido un servicio de buena calidad. Sin embargo, se detectó que un grupo significativo de beneficiarios no conoce el programa o al consultor, lo que señala que es posible avanzar en el acercamiento del PAT a los hogares que deberían beneficiarse del mismo.

Más allá del interés del PAT, de atender a la población objetivo de manera integral, se detecta una falta de precisión en la contratación de áreas de asistencia técnica. La carencia de diagnósticos sobre las características de la cartera de beneficiarios de los subsidios ha llevado a algunos SERVIU a incluir todas o la mayor parte de las áreas en las licitaciones, de modo de anticiparse a eventuales problemas futuros.

Por otra parte, se presenta una contradicción entre los objetivos de elevar la calidad y ampliar el acceso a la vivienda. Se perciben mejoras en el logro de mejores estándares en la urbanización y construcción. Sin embargo, la mayor acuciosidad en el cumplimiento de la normativa no ha logrado mejorar la velocidad de concreción de los subsidios a partir de 1998. Al año 2001, las proporciones de subsidios no pagados emitidos en los años 1998, 1999 y 2000 ascendían al 36,2%, 44,5% y 68,9%, respectivamente.

Respecto de la cantidad de subsidios que finalmente se concretan, las grandes diferencias regionales no permiten arribar a conclusiones definitivas. De acuerdo a lo informado por las regiones, por ejemplo, en la II Región un 27,8% de los subsidios progresivos, y un 56,5% de los subsidios rurales no se habrían pagado desde que se inició la asistencia técnica. En cambio, en la I Región estos porcentajes serían del 3 y el 1% respectivamente. Por una parte, los operadores regionales estiman que el PAT ha contribuido a factibilizar subsidios que antes se perdían; por otra parte es posible que la exigencia de mayor estándar por ejemplo para el subsidio rural en relación a la urbanización, aumente la cuota de subsidios “no viables” técnica o económicamente. El PAT

no ha logrado establecer para las regiones las condiciones favorables a una efectiva consolidación. Las fluctuaciones regionales en la asignación de subsidios, que no dependen del programa, y las grandes diferencias en el manejo y los recursos regional destinados al PAT limita la acumulación e intercambio de experiencias para elevar el nivel de desempeño a nivel nacional.

2.4. Eficiencia / Economía (desempeño financiero)

Se observa una tendencia al alza durante el periodo de la evaluación en el costo total programa por beneficiario, exceptuando el 2001, donde se constata un leve descenso respecto al año anterior (1998: 2,73 UF; 1999: 3,76; 2000: 6,78 UF; 2001: 6,31; promedio periodo: 4,99). Las fluctuaciones en costo por beneficiario durante el periodo de la evaluación no necesariamente indican ineficiencias durante el tiempo. Se requiere de un mayor análisis de sus posibles causas. Una hipótesis sobre estas es que, de acuerdo a los encargos regionales del programa² y los encargados a nivel central, el tipo de asistencia técnica —los subproductos contratados— se ha ido haciéndose más complejo, al consolidar el PAT en las regiones.

El porcentaje de los costos de administración³ sobre el total del gasto efectivo ha disminuido durante el periodo de evaluación. Desde un 31,3 % en 1998, hasta un 16,0 % en el año 2001 (ver cuadro 18). Del total de los costos de administración es interesante notar que la proporción que representa el equipo central del programa ha disminuido desde un 21% en 1998 hasta un 14% en 2001. Coherente con la ejecución descentralizada del programa, el mayor peso de los costos de administración lo llevan los SERVIU regionales.

Los datos de costo por beneficiario del componente asistencia técnica a nivel regional, demuestran una dispersión a nivel intra regional e inter regional durante el periodo. Por ejemplo en la Primera Región, en 1998, el costo por beneficiario alcanza a 3,11 UF; en 1999, 6,17 UF; en 2000, 16,37; y en 2001 4,87. Y el promedio del período muestra un rango entre la Séptima Región con 2,93 UF y la Primera Décima (8,95UF). Dado que no se dispone de información sobre el contenido de la asistencia técnica contratado por región, no se sabe si las diferencias en costos representan efectivamente diferencias en el contenido de la contratación, o más bien si representan diferencias regionales —anuales— en eficiencia.

El porcentaje de gasto efectivo del presupuesto asignado, a partir del año 1999, demuestra un mejor nivel de cumplimiento: 100 % en 1999, un 99,4% en 2000 y un 99,8 % en 2001⁴. Esto se compara a un nivel de cumplimiento de un 52,8% en el año 1998, año en que el programa empieza a ser obligatorio para todos los beneficiarios de subsidios progresivas y rurales.⁵

En el nivel regional, se detectan posibles ineficiencias en el modelo de licitación, y en particular, de una competencia, de facto, limitada entre PSAT, tanto por la dificultad de contar con ofertas variadas y suficientes de estas, como por la escala y las variaciones temporales del volumen del programa.

2.5. Principales Conclusiones

Coherente con los objetivos declarados en el reglamento del PAT, y extendiéndolos para responder mejor a un diagnóstico completo, el objetivo principal del PAT (propósito) debiera ser

² Grupo focal con encargados regionales.

³ Los costos de administración han sido estimados en base del personal dedicado a la ejecución y gestión del PAT, tanto en sus niveles centrales y regionales, usando los datos de nivel de calificación, porcentaje de tiempo dedicado al programa, y sueldo anual.

⁴ Fuente: Cuadro 2.2, Anexo 2.

⁵ Ver Cuadro 2.2, Anexo 2.

apoyar al proceso de articulación entre oferta y demanda para que los subsidios se concreten en soluciones habitacionales acordes a la normativa vigente. Lograr este propósito (con la generación del componente vigente y dos adicionales que apuntan a fortalecer el mercado de prestadores de asistencia técnica y velar por el cumplimiento de la normativa vigente de calidad), apuntaría a un fin del PAT consistente con los objetivos estratégicos del MINVU: reducir el déficit habitacional para los sectores de menores recursos, incorporar actores privados en la construcción de vivienda social, y mejorar la calidad de la vivienda social.

En materia de eficacia y calidad, merece destacarse la capacidad que ha demostrado el PAT para generar una oferta que en el nivel nacional resulta adecuada, de unas 24.000 prestaciones anuales. Esta oferta deberá aumentar aún más de acuerdo a la tendencia observada en la política habitacional, de trasladar cada vez más la provisión de viviendas sociales al sector privado. Sin embargo, se observan problemas en la distribución territorial de la oferta de asistencia técnica en relación a la de los subsidios, así como en la programación de las licitaciones para que los subsidiados cuenten oportunamente con el servicio.

Existe un desequilibrio histórico de recursos humanos asignados a los SERVIU que no se ha superado con la evolución de las regiones, concentrando en las regiones Metropolitana y V un porcentaje mayor de funcionarios por presupuesto global asignado a los SERVIU, con relación al aumento del volumen de inversión experimentado por regiones IV, VI, VII, VIII y X. Todos los encargados regionales del PAT perciben falta de personal en sus UAT para poder cumplir con las responsabilidades que demanda el programa, principalmente en las labores de evaluación y fiscalización de los PSAT y la coordinación y gestión que se requiere con otros actores del MINVU y externos.

Con excepción de dos regiones, los encargados regionales de las UAT que dependen del Departamento Técnico en subdepartamentos o unidades dedicadas a la ejecución de obras consideran inadecuada esta dependencia, porque están bajo en la línea jerárquica haciéndolos burocráticos y poco operativos y o desvinculados de la función social del programa, mientras que, todos los que dependen de OOHH lo consideran más adecuado, siempre que cuenten con profesionales del área de ejecución de obras con dedicación exclusiva a la UAT, además de los profesionales del área social.

Como innovación y experiencia exitosa en el aspecto organizacional, se destaca el SERVIU de la IX región, al crear el Departamento de Informaciones y Asistencia Técnica (DIAT), que une sus funciones con las oficinas de información y difusión. Esta innovación logra ubicar al PAT en una jerarquía mayor dentro del SERVIU, además de favorecer una vinculación con los usuarios previo a la postulación, al estar junto a informaciones y difusión. Esto tiende a una disminución de las deficiencias en el proceso de postulación, que repercuten de manera importante en la operación del PAT y a dar a conocer con antelación los alcances del programa a los futuros beneficiarios de subsidio.

En algunas licitaciones, se trata de asegurar el nivel de servicio con niveles de exigencia en infraestructura y horas profesionales de permanencia a los PSAT, que algunos SERVIU no tienen la capacidad de controlar y calificar de manera objetiva, lo que ocasiona problemas de transparencia del sistema y/o eleva los costos innecesariamente.

El costo promedio AT por beneficiario tiende de subir durante el periodo de la evaluación (2,73 UF en 1998, 3,76 UF en 1999, 6,78 UF en 2000, 6,31 UF en 2001); sin embargo, este puede deberse a una mayor complejidad del servicio brindado, con mayores subproductos entregados en el proceso de asistencia técnica, o bien responder a problemas de eficiencia del programa. El promedio del período, respecto al componente y al costo total del programa, —4,06 y 4,99 UF

respectivamente— son menores que las metas establecidas por el programa. Sin embargo, no se observa la existencia de criterios empíricos para la definición de estas metas de costos.

2.6. Principales Recomendaciones Priorizadas

Se presenta las principales diez recomendaciones, en orden prioritaria y en forma resumida:

Sin recursos adicionales:

(1) Priorización de objetivos PAT: subsidios viables

Se recomienda organizar un proceso de revisión del PAT que permita consensuar objetivos conceptualmente coherentes y realistas desde la perspectiva de los recursos humanos y financieros disponibles, y acordes a los actuales desafíos nuevos de la nueva política habitacional. En esta revisión debería aclararse por ejemplo como se compatibilizarán o priorizarán los objetivos de control de calidad del producto, concreción de los subsidios, integralidad del servicio y otros que hoy aparecen mencionados por los operadores, sin que se visualice cómo se pretende responder de manera simultánea a todos ellos con los medios que contempla el PAT.

En este sentido, el panel recomienda enfocar el programa a la concreción de los subsidios viables (a nivel de propósito), apuntando a contribuir a reducir el déficit habitacional de los sectores de menores recursos, a través de los procesos de privatización de la producción de la vivienda social (a nivel de fin). Para esto, se recomienda producir dos componentes. El primero a través de un acompañamiento de las familias beneficiarias de subsidios rural y progresivo en el proceso de concreción del subsidio; el segundo, una fiscalización de la ejecución de obras. Adicionalmente, se recomienda reforzar al PAT y a los SERVIU en su papel de asegurar una buena oferta de prestadores de servicios de asistencia técnica y de factibilizar el subsidio. Respecto a los programas habitacionales nuevos donde se considera una participación de la asistencia técnica, el diseño del Programa del Fondo Concursable es coherente con el nuevo diseño propuesta (ver recomendaciones) para el PAT, y requeriría solamente analizar el tema del costo de la AT.

(2) Planes de fiscalización y monitoreo a PSAT efectivos.

Definir junto a los contratos de AT un plan de monitoreo y supervisión de los PSAT, por Región, que implique visitas a terreno con frecuencias establecidas a muestras seleccionadas estadísticamente. Esta actividad sería de responsabilidad de los SERVIU regionales.

(3) Evaluación y calificación diferenciada para PSAT.

Elaborar un sistema nacional de evaluación de prestadores de servicio técnico, que retroalimente el proceso de selección de prestadores al nivel regional. Establecer un procedimiento de calificaciones especial de PSAT, trimestral o semestral durante el contrato y al final de este, entendiendo que se trata de contratos de larga duración. Desarrollar pautas de evaluación común y exigir que estas calificaciones se informen al Registro de Consultores del MINVU. Estudiar la posibilidad de crear categorías especiales para el actual Registro de Consultores. Esta recomendación es de competencia de la UAT central en conjunto con la DITEC, en conjunto con los SERVIU regionales.

(4) Establecer estrategias regionales de asistencia técnica

Las regiones establecerán, sobre la base de sus características específicas, planes indicativos de asistencia técnica, que estarán concertados con las metas de subsidios que contemplen, por ejemplo, los Convenios de Programación, o que se acuerden con los respectivos municipios. Estos planes serán públicos de modo que los consultores puedan anticipar la potencialidad del mercado para la asistencia técnica. Eventualmente, regiones contiguas podrán asociarse para crear un mercado atractivo para contratistas y consultores, homologando en lo posible los procedimientos y exigencias que emplearán. Esta recomendación es de competencia central, al nivel de la UAT central y la DPH, así también al nivel regional, en los SERVIU, y los gobiernos regionales cuando se trata de Convenios de Programación.

(5) Establecer plazos para licitar asistencia técnica

Se recomienda establecer un plazo máximo para la licitación de asistencia técnica, que no exceda en 30 días la fecha de otorgamiento del subsidio, de modo que los beneficiarios puedan contar con el servicio oportunamente. En ese plazo, el PAT deberá realizar una evaluación de la cartera regional de beneficiarios, con el fin de dimensionar la criticidad de los casos menos viables e identificar con mayor precisión las áreas a contratar.

Con recursos adicionales:

(1) Incluir entre las responsabilidades del PAT la calificación de los subsidiados en la región

La UAT podrá realizar esta actividad en forma directa o bien externalizarla. Una vez disponible el listado de seleccionados, se confirmará la viabilidad de los beneficiarios considerando, por ejemplo, las características de los terrenos que han sido incluidos en las postulaciones. Sobre la base de este análisis se establecerán las áreas a licitar y los costos de las mismas.

(2) Mejorar filtros y focalización de los programas de subsidio rural y progresiva

Se recomienda incorporar en el proceso de postulación y selección de beneficiarios de los programas de subsidio rural y de vivienda progresiva filtros efectivos para que no se otorguen subsidios a familias en situaciones sin factibilidad técnica y económica. El sistema de postulación debiera discriminar de forma efectiva, para que todos los subsidios que otorgue el MINVU sean viables, desde su punto de vista técnico, económico y legal. Este requiere considerar los actuales niveles de subsidio en los programas que atiende el PAT, y la real posibilidad de concretarlos en soluciones habitacionales. Se sugiere crear, para estas familias de muy escasos recursos, quienes hoy en día difícilmente verán concretados sus subsidios en soluciones habitacionales satisfactorias dentro de un plazo razonable, un programa habitacional especial que incluye un apoyo explícito a la organización de la demanda.

(3) Elaborar un plan de equidad regional

Realizar estudio de recursos humanos e infraestructura de las regiones en función de la inversión histórica y proyectada que realiza cada SERVIU, desarrollando una política para equiparar a las regiones y dotarlas de lo necesario para que cumplan sus responsabilidades de manera óptima. En este sentido, el panel opina, dada la tendencia a la externalización de la producción de la vivienda social, que en general, la actual asignación de personal al nivel regional es insuficiente, y

se requiere de una revisión de esta política, que podría incorporar una redistribución de los recursos actuales y/o fondos adicionales si, al estudiar la situación regional y las proyecciones de producción de vivienda lo justifica. Este plan debiera coordinarlo la División Administrativa del MINVU y La Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, que son en definitiva los responsables del ministerio de estas materias.

(4) Refuerzo organizacional de los SERVIU

Disponer en el nivel central, en la División Administrativa del MINVU de expertos en organización, que asesoren a las regiones en su organización interna y realicen un monitoreo de los requerimientos de los SERVIU en concordancia con un plan general del MINVU y sirvan de nexo para producir los cambios estructurales que se requieran. Para el PAT significa, la definición de la UAT en la línea jerárquica más adecuada dentro de cada SERVIU, la conveniencia de personal dedicado en forma exclusiva a las labores del PAT, los procedimientos internos en comunicaciones, disposición de recursos como vehículos, viáticos, papelería, etc. Los recursos y organización de los SERVIU, deben tener grados de flexibilidad en el tiempo para adaptarse a los requerimientos que tengan en el futuro.

(5) Reforzamiento del mercado de asistencia técnica

Elaborar y coordinar capacitación a prestadores de asistencia técnica en temas de importancia del programa: normativa constructiva, contratos tipos con constructores, planes tipos, etc. Asegurar la participación de los beneficiarios en el proceso de asistencia técnica y su incorporación en el proceso de evaluación de éstas.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción del programa

El Programa de Asistencia Técnica (PAT) entrega servicios de asistencia técnica —en las áreas de diseño de proyectos; asesoría a la contratación de obras; control de ejecución de obras; asesoría a la ejecución directa del proyecto; asesoría técnico legal; y asesoría para la compra de la vivienda— a las familias beneficiarias del subsidio rural o progresivo para la construcción o compra de vivienda. A través de la contratación de entidades privadas especializadas, los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en doce regiones del país —en la Región XII no se ejecuta el PAT⁶— hacen un acompañamiento a todas las familias beneficiadas por los Programas de Vivienda Progresiva (PVP) (Modalidad Privada, primera y segunda etapa) y de Subsidio Rural (SR) en el proceso de gestión y materialización de sus subsidios habitacionales. En este sentido el programa pretende cumplir tres papeles en el proceso de concreción de las soluciones habitacionales: facilitar la solución de problemas que surgen en el proceso; fiscalizar y controlar la ejecución de obras ejecutadas por medio de los subsidios privados; y articular los distintos actores privados y públicos, y a los beneficiarios, para que se materialice la solución habitacional.

2. Justificación del programa

El programa surge a partir del diagnóstico, por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), de problemas en la aplicación de los subsidios rural y progresivo a mediados de los años noventa, cuando un número importante de familias beneficiadas en estos sistemas habitacionales presentaba serias dificultades para aplicar el subsidio (ver Cuadro 1). Asimismo, se detectó que las soluciones habitacionales logradas a través de ambos programas presentaban a corto plazo graves deficiencias técnicas de construcción.⁷

Cuadro 1. Porcentaje de cumplimiento^(a) de subsidios otorgados entre 1991 y 1995

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

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

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

A la vez, entró en vigencia en diciembre de 1996, la Ley sobre la Calidad de la Vivienda, N° 19.472, que exige al MINVU disponer de un mecanismo para asegurar la calidad de la construcción de las viviendas que contaban con financiamiento estatal para su construcción o

⁶ Dada las realidades regionales y las estrategias y opciones de empleo de los sectores de bajos recursos, no se ejecutan los programas de subsidio rural y de vivienda progresiva.

⁷ Fuente: percepciones del equipo central de la Unidad de Asistencia Técnica y de funcionarios del MINVU asociados al programa durante el periodo.

adquisición, y autoriza a contratar agentes externos para realizar dicha función. Se establece el PAT para controlar la ejecución de las obras efectuadas por medio de estos subsidios privados, y así, asegurar la calidad de las soluciones físicas que financien los subsidios del MINVU hacia los sectores de menores ingresos, tanto urbanos como rurales. Desde esta perspectiva, los principales resultados esperados del PAT son: mejorar la factibilización de la aplicación de los subsidios rural y progresivo, y asegurar la calidad de la solución habitacional lograda a través de estos programas.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Fin: Contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de las soluciones habitacionales dirigidas a los sectores de menores recursos, a través de la participación de agentes privados de la construcción, y de los propios beneficiarios de los programas habitacionales públicos.

Propósito: Se ha mejorado el acceso de las familias beneficiarias con subsidio rural y progresivo a las soluciones habitacionales acordes con la normativa vigente.

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

El Programa de Asistencia Técnica se enmarca en la política habitacional del gobierno y responde a los siguientes planteamientos de ésta:

- Contribuir a la solución del déficit habitacional
- Allegar recursos privados al financiamiento de los programas habitacionales sociales
- Velar por la calidad de la vivienda social

El programa se vincula directamente a los objetivos estratégicos del MINVU: priorizar la focalización social en los sectores más pobres, propiciando la participación de actores privados en la producción de la vivienda social, en pos de avanzar en la superación del déficit habitacional y mejorar la calidad de las soluciones habitacionales.

El programa se fundamenta en la Ley General del Urbanismo y Construcciones (DFL 458 DE 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Artículo 25) y la Ley sobre Calidad de la Construcción (Ley N° 19.472, promulgado en 1996). Esta última estipula la responsabilidad del MINVU de asegurar la calidad de la construcción de las viviendas que cuentan con financiamiento público. Adicionalmente, se enmarca en los reglamentos del Programa de Vivienda Progresiva (D.S. 140/90 Vivienda y Urbanismo) y del Sistema de Subsidio Habitacional para la Atención del Sector Rural (D.S. 167/86: Vivienda y Urbanismo). El reglamento específico del programa se encuentra en la Resolución N° 533/97 que fija los procedimientos para la prestación de servicios de asistencia técnica.

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) del programa.

Caracterización del servicio de asistencia técnica

El Programa entrega seis tipos de servicios de asistencia técnica, que pueden ser contratados aislada o complementariamente, según lo estimen necesario los respectivos SERVIU al llamar a licitación sobre la base de un diagnóstico preliminar de los postulantes que seleccionaron para ser

beneficiados por un subsidio. Tres tipos de servicios son contratados para la gran mayoría de los beneficiarios, y los otros tres presentan una frecuencia bastante menor⁸.

Área I: Diseño de proyectos: Con el fin de asegurar un diseño adecuado y completo para ejecutar la obra, se elaboran/ revisan /gestionan proyectos de arquitectura y urbanización, hasta llegar a proyectos de arquitectura y urbanización aprobados por la Municipalidad respectiva con su permiso de edificación. De acuerdo a la evaluación efectuada para los años 1998 – 1999, esta área ha sido contratada para el 80% de los casos atendidos.⁹

Área II: Asesoría contratación obras: Comprende la asistencia a los grupos para seleccionar y evaluar ofertas de ejecución, y contratar empresas y/o contratistas para una concreción, para concluir con la firma de un contrato de ejecución de las viviendas económica y técnicamente adecuado y ajustado al marco de la normativa vigente. Al igual que el servicio anterior, la contratación de obras es un apoyo al que recurre cerca del 80% de las familias beneficiarias.

Área III: Control de ejecución de obras: A través de la inspección técnica de obras, representación de los beneficiarios ante el contratista e informes mensuales de avance ante el SERVIU, este servicio permitirá concluir las obras de acuerdo con el contrato y obtener la recepción final de parte de la Dirección de Obras Municipales respectiva (DOM). Dando cuenta del énfasis que otorgan los SERVIU al objetivo del PAT, en cuanto a apoyar la labor de fiscalización de obras, la inspección de obras se contrata para el total de los beneficiarios, constituyéndose en el principal servicio que entrega el PAT.

Las siguientes tres áreas tienen un peso significativamente menor en cuanto a la frecuencia con que se contratan:

Área IV: Asesoría en caso de ejecución directa: Este servicio apoya a los usuarios que optan por la auto-construcción, ayudando a optimizar el proceso y supervisando la ejecución, de modo que ella concluya con una recepción final por la Dirección de Obras Municipales. La evaluación efectuada sobre la operación del PAT en 1998 y 1999 señala que esta área estaría aumentando su importancia en el último tiempo. Un 59% de los consultores con contratos vigentes incluían asesorías para ejecución directa entre los servicios prestados en ese momento.

Área V: Asesoría técnico-legal: Comprende el apoyo técnico y legal para asuntos como la selección y adquisición de terrenos, estudios de títulos, revisión de contratos, regularización de terrenos con promesa de compraventa, y en general, para ejecutar obras y cobrar el subsidio. En el período 1998-1999 se contrató para menos de la mitad de las familias.

Área VI: Asesoría a la compra de vivienda: Cuando se trata de compra de viviendas nuevas o usadas, la asistencia incluye la calificación técnica de la vivienda, la verificación de que es susceptible de adquirir con los subsidios de acuerdo a la normativa, la tasación; el estudio de títulos; el visado del contrato de compraventa y la verificación de inscripción en el Conservador de Bienes Raíces a favor del beneficiario. Según la información proporcionada, este servicio en la práctica no se contrata.

⁸ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional: Programa de Asistencia Técnica 1998-1999 Un diagnóstico desde la perspectiva de los actores. MINVU, 2000

⁹ Para los años siguientes la tendencia es a contratar esta área para el 100% de las familias, según expresaron las UAT regionales durante el respectivo grupo focal. Esto obedecería a la necesidad de garantizar diseños en estándares normativamente aceptables y realistas, aún en los casos en que las familias contratan el diseño por su cuenta.

Cuantificación del componente

El Cuadro siguiente señala la cantidad de familias atendidas durante el período 1998 – 2001 por el PAT.

Cuadro 2
Contrataciones de Asistencia técnica
1998 a 2001

Año	Nº de familias con AT
1998	18.471
1999	24.043
2000	21.819
2001	23.985
Totales	88.352

Fuente: Procesamiento de cuestionarios a las Unidades de Asistencia Técnica regionales, febrero-marzo 2002.

Se han otorgado en promedio unas 21.890 prestaciones anuales, observándose un decrecimiento a partir del año 1999.¹⁰ Las fluctuaciones anuales y la comparación entre volumen de asistencia técnica y subsidios otorgados se analiza más adelante.

En cuanto a las áreas privilegiadas dentro del PAT, ya se mencionó que el área de Control de Ejecución de Obras (inspección de obras) ha sido la más contratada, con una cobertura del 100% de las familias atendidas. No se dispone de información actualizada para dimensionar en mayor detalle los demás servicios contratados. Sin embargo, la Unidad de Asistencia Técnica (UAT) señala que las regiones prefieren hoy contratar todas las áreas para asegurar la integralidad del servicio. Eso les permitiría además asegurar que el prestador cubrirá las necesidades que presenten los subsidiados una vez que tome contacto con ellos cuando se asignó la licitación¹¹. Ante la carencia de diagnósticos precisos al momento de licitar la asistencia técnica, acerca de qué servicios serán necesarios para concretar los subsidios, la contratación “a todo evento” permitiría a los prestadores compensar los costos de atender a los casos más difíciles con aquellos que tienen avances en su proceso habitacional.¹²

Metas

Las metas del PAT son la consecuencia directa de la distribución territorial de los subsidios programada por la División de Política Habitacional (DPH) y acordada con las respectivas regiones, considerando las postulaciones existentes para ambos programas. Sobre esa base, la Unidad de Asistencia Técnica de la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC), programa las atenciones que se efectuarán en el año, instruye a las regiones al respecto y vela, en general, por su buen funcionamiento. Se desprende de lo anterior que en la práctica no determina las metas cuantitativas de atención, sino solo le cabe valorizar las implicancias presupuestarias de la asistencia a los nuevos beneficiarios sobre la base de los costos unitarios (históricos o estimados) de las prestaciones en las regiones, y los compromisos de arrastre en materia de asistencia técnica.

¹⁰ Según la Unidad de Asistencia Técnica central, la menor producción del componente en 1998 en relación a los subsidios otorgados en ese año fue compensada por un brusco incremento en 1999, luego que el PAT se estableciera de manera regular de acuerdo a los nuevos lineamientos.

¹¹ Comentarios recogidos en la reunión con las UAT de las Regiones VI, VII, IX y Metropolitana, el 08.04.02.

¹² No se dispone de antecedentes detallados acerca de los estudios de costos por servicio prestado que sustentan a las licitaciones, por lo que resulta difícil evaluar si en la práctica lo que se contrata corresponde a la gama de servicios que se requieren, o a lo que el prestador finalmente realiza.

Ahora bien, el desarrollo de los programas de subsidios rurales y progresivos ha sido irregular en las regiones (Cuadro 5), sin que se perciba una clara consolidación de la línea de atención privada a los sectores de menor ingreso. Las regiones difieren en su apertura a los programas privados según sus características específicas, sus desafíos coyunturales¹³, etc. En el país, los subsidios sujetos a asistencia técnica han llegado a ser casi un tercio de la oferta social, como se señala en el Cuadro siguiente.

Cuadro 3. Relación entre oferta directa de los SERVIU y subsidios en el programa del MINVU para 2002

REGIÓN	Oferta SERVIU como % del total de oferta MINVU (a)	Subsidios como % del total de oferta MINVU (b)	Subsidios sujetos al PAT como % del total de oferta MINVU(c)
I	28,0	72,0	7,4
II	28,5	71,5	22,5
III	14,7	85,3	32,5
IV	13,7	86,3	42,4
V	9,0	91,0	31,9
VI	3,6	96,4	43,8
VII	9,9	90,1	33,5
VIII	11,2	88,8	37,8
IX	11,3	88,7	52,8
X	12,4	87,6	34,9
XI	9,7	90,3	53,4
XII	26,1	73,9	0,0
METRO	11,6	88,4	23,7
PAIS	11,8	88,2	32,8

Fuente: Elaboración panel sobre la base de Ord. 1894 del 06.12.01, Subsecretaría V y U

Notas: a) viviendas básicas y progresivas SERVIU sobre el total unidades que contempla el programa; b) subsidios sobre el total de unidades; c) subsidios progresivos y rurales sobre total de subsidios de todo tipo.

La importancia que está adquiriendo el PAT se manifiesta en el hecho de que a nivel nacional, casi el 33% de las atenciones programadas por el MINVU correspondan a subsidios progresivos y rurales, elegibles para recibir este servicio. Tratándose de los segmentos más vulnerables de la población postulante, el PAT resulta indispensable para garantizar que la opción por privatizar la oferta esté respaldada por la garantía de una adecuada concreción.

6. Proceso de producción de los componentes y financiamiento

El componente de acuerdo al marco lógico es "Asistencia técnica entregada a las familias beneficiarias con subsidio rural y progresivo para la construcción o compra de viviendas"

El nivel central

La responsabilidad del programa al interior del MINVU radica en la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional y dentro de esta División se encuentra la UAT central, que en la práctica realiza las siguientes actividades para el éxito del programa:

- Elaboración directrices jurídicas y operativas
- Planificación actividades anuales

¹³ La UAT central señaló por ejemplo, el Programa Extraordinario aplicado en las regiones VIII, IX y X para atención de la población indígena. El panel no dispone de información cuantitativa sobre el alcance de este programa.

- Distribución recursos regionales
- Capacitación y difusión nuevos contenidos
- Monitoreo
- Evaluación
- Vela por licitaciones y contrataciones en regiones, en cuanto a oportunidad y presupuesto.

Para cumplir con su labor la UAT central requiere coordinarse con otras reparticiones al interior del MINVU, como la DPH, que aporta la información del programa anual de subsidios, con lo cual junto a la información aportada por los SERVIU de arrastres y costos de prestadores por áreas de asistencia técnica, le es posible elaborar la planificación anual, en cuanto a, recursos regionales para atender las demandas de asistencia técnica y para tener los fondos de arrastre de los contratos vigentes anteriores, además de fijar el cronograma de licitaciones a las regiones.

También participan en el programa, en el nivel central, la División Jurídica (DIJUR), la cual revisa y asesora en lo relativo a la Resolución C, que reglamenta el programa, la División de Finanzas (DIFIN), con relación a los presupuestos y los flujos de caja, y la DITEC, que opera el Registro Nacional de Consultores del MINVU. Los instructivos son emitidos por la Subsecretaría.

La transferencia de recursos a los SERVIU se materializa bajo los procedimientos habituales del MINVU para todos los programas, a través de los decretos y resoluciones presupuestarias enmarcadas en la ley de presupuestos. Estos son distribuidos regionalmente, con base a las propuestas que prepara la UAT central en la DITEC. En el transcurso del año se aprovisiona al SERVIU de la caja necesaria, de acuerdo a los estados de pago o anticipos autorizados que corresponda pagar. Durante el año se van produciendo los ajustes y modificaciones presupuestarias de acuerdo a la velocidad del gasto en regiones que no siempre se ajusta a lo presupuestado.

El nivel regional

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

- Difusión del programa
- Programación de las licitaciones
- Identificación y localización población objetivo
- Elaboración de bases técnicas y administrativas para licitaciones.
- Llamado a licitación y aclaración de bases
- Evaluación de propuestas, selección y contratación de los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT). (opción trato directo si procede)
- Supervisión permanente de PSAT.
- Revisión y aprobación de informes PSAT.
- Pago de PSAT.
- Prestación de asistencia técnica, cuando no ha sido posible contratarla externamente.
- Coordinación general del programa con municipios, gobierno regional, salud del ambiente y otras entidades públicas y privadas.

Servicio prestado

El componente es realizado, por consultores o equipos de consultores inscritos en el Registro de Consultores del MINVU como personas naturales o jurídicas en los registros de consultores del MINVU en los siguientes rubros y especialidades:

Rubro	Especialidad
Estudios de Proyectos	Estudios especializados
	Arquitectura
Estudios de Administración	Administración de obras

Los consultores deben cumplir con requisitos específicos de acuerdo con las bases de cada licitación. Normalmente estos requisitos específicos se refieren a la cantidad y calidad de personal y de profesionales que participan en el equipo, la permanencia de éstos en la región, la infraestructura que dispondrán para su labor, en cuanto a oficinas (cantidad, ubicación y superficie), vehículos, computadoras y la experiencia en la prestación de este tipo de servicios.

Los consultores son contratados por los SERVIU de las regiones, mediante licitaciones públicas y excepcionalmente al no tener ofertas o la licitación declararse desierta, por medio de trato directo, que solo es autorizado por el Subsecretario de Vivienda y Urbanismo y la facultad de autorizar la contratación de consultores no inscritos en los registros es solo del Ministro de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo a un manual de procedimientos operativos y dependiendo de lo establecido en la resolución N° 533, de 1997. Por lo general estos tratos directos a los no inscritos, solo están dirigidos a fundaciones sin fines de lucro que han asistido a grupos en la etapa de postulación, privilegiando su continuidad en las etapas de asistencia que abarca el PAT. También existe la posibilidad que el SERVIU otorgue directamente la asistencia técnica por medio de sus funcionarios.

Los contratos de asistencia técnica en general tienen un componente de territorialidad (paquetes de beneficiarios por provincias o grupos de comunas) y además distinguen por las áreas de asistencia técnica, que ya fueron mencionados. Además de definirle las familias beneficiadas que debe atender el consultor, los contratos establecen las modalidades de pago con posibles anticipos, respaldados por boletas bancarias de garantía y pagos efectivos, que deben corresponder a los productos asociados a las asesorías prestadas.

Áreas De Asesorías	Productos Asociados Por Áreas
I. Diseño De Proyectos	Proyectos de arquitectura y urbanización aprobados por la Dirección de Obras Municipal (DOM).
II. Contratación De Obras	Elaboración de bases y licitación, estudio de factibilidad técnica y económica de las ofertas, oferta seleccionada y contrato de construcción firmado.
III. Ejecución De Obras	Recepción Final DOM.
IV. Ejecución Directa	Recepción Final DOM.
V. Técnico Legal	Factibilidad técnico legal del terreno, estudio de títulos, escritura compraventa del terreno, escritura inscrita en el Conservador de Bienes Raíces, con las correspondientes prohibiciones.
VI. Compra De Vivienda	Escritura inscrita en el Conservador de Bienes Raíces, libre de prohibiciones.

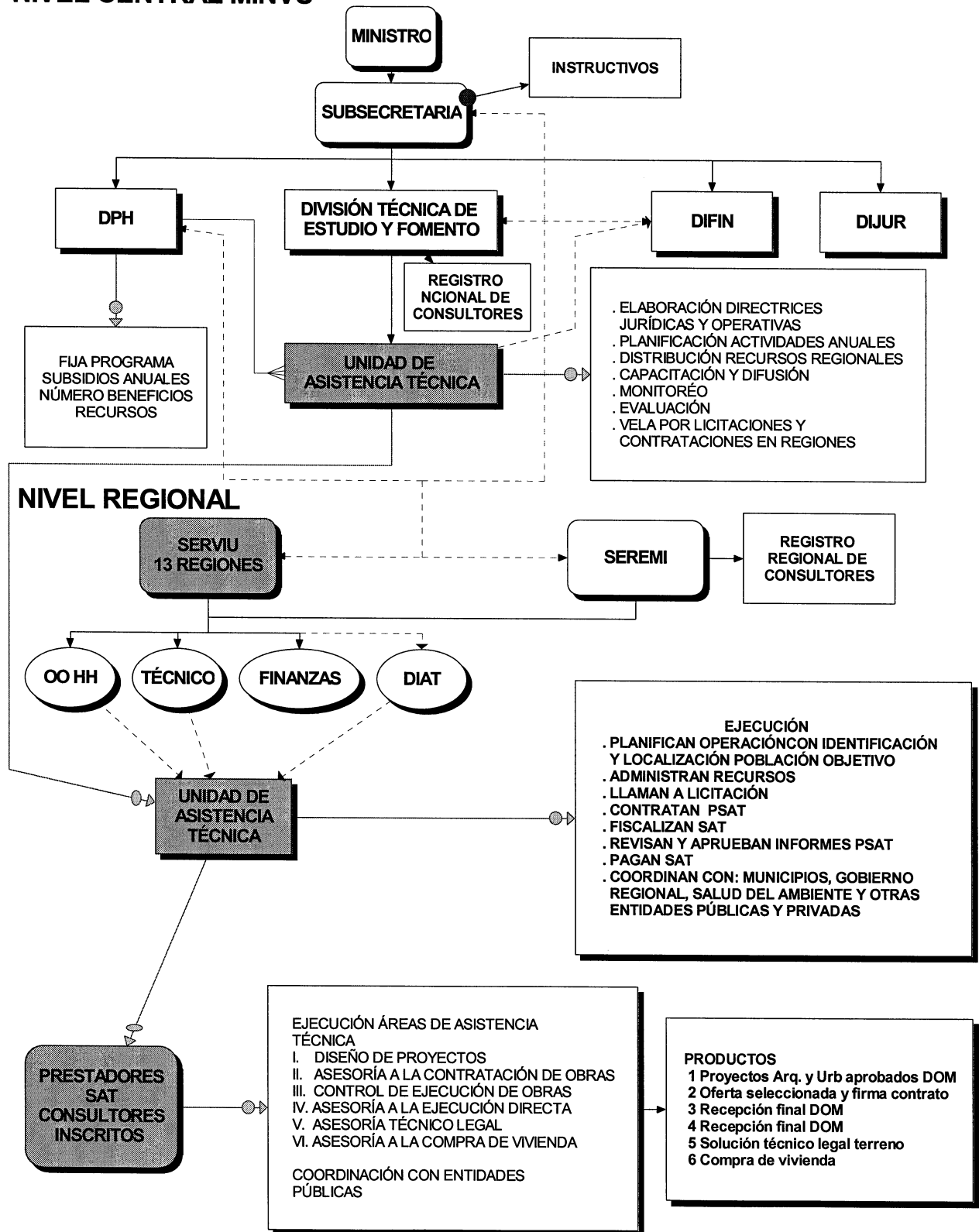
Con respecto a los montos, estos deberán estar desglosados, en cada contrato, con precios unitarios para cada una de las áreas de asistencia técnica. El valor máximo no debe exceder el 5 % del valor unitario de subsidio o el 7,5 % con autorización expresa, en casos calificados, del Secretario Ministerial de la Región (SEREMI).

El pago a los consultores se materializa por la vía de los anticipos solicitados previa verificación de los documentos de garantía y por la vía de estados de pago por avance asociados, al cumplimiento de los productos asociados al contrato entre el SERVIU y los prestadores. Los recursos son depositados en las cuentas del SERVIU de cada región, por el MINVU, a través de la

DIFIN y quedan disponibles para su giro. Estos giros habitualmente se materializan por medio de un procedimiento interno donde participa la Unidad responsable de autorizar los pagos, en este caso la UAT regional, la que revisa y aprueba los informes de avance y acompañando los antecedentes de respaldo, se envían para la confección de los cheques, donde interviene el Departamento de Finanzas del SERVIU y que son firmados por dos personas de acuerdo al procedimiento establecido por la Dirección del SERVIU.

Figura 1. Flujograma productivo PAT, central y regional

NIVEL CENTRAL MINVU



7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo

El PAT está orientado a apoyar a los hogares de menores ingresos tanto urbanos como rurales, que optan por la obtención de un subsidio para concretar su solución habitacional. En contraste con aquellos grupos o familias que prefieren recibir directamente del SERVIU una vivienda básica o progresiva, en este caso existe la opción por hacerse cargo del proceso de concreción de su propia vivienda.

En el contexto anterior, los beneficiarios potenciales del PAT son las familias que en un año determinado postulan a subsidios progresivos o rurales, ya que en la medida que se pudiera disponer de suficientes subsidios, todas ellas estarían demandando asistencia técnica. Para dimensionar a la población potencial, se comparan los años 1998 y 2001¹⁴, empleando las estadísticas de postulantes inscritos en el registro respectivo para la vivienda progresiva privada, y de aquellos que se presentaron a los diversos llamados de subsidio rural¹⁵.

A su vez, la población objetivo del PAT son las familias que han sido beneficiadas por dichos subsidios, y que por este hecho deberían recibir – todas ellas- una asistencia técnica que permita concretar su vivienda. La cuantificación de la población objetiva se efectuó sobre la base de las estadísticas de subsidios otorgados por el MINVU.

Por último, la población efectivamente atendida por el PAT es aquella que recibió dicha asesoría, y que en esta evaluación se dimensiona a partir de las contrataciones efectuadas por los SERVIU regionales y el SERVIU Metropolitano.

Beneficiarios potenciales

El Cuadro siguiente señala para el inicio y el final del período evaluado la cantidad de los hogares y núcleos inscritos en los programas de Subsidio Rural y Vivienda Progresiva, que serían beneficiarios potenciales del PAT.

Cuadro 4. Aspirantes al Programa de Vivienda Progresiva Privada y al Programa de Subsidio Rural, 1998 y 2002 (a)

Programa	1998	2001
Subsidios Vivienda Progresiva	24.963	23.768
Subsidio rural	19.910	22.212
Totales	44.873	45.980

Fuente: Estadísticas DPH, MINVU

a) Familias inscritas el año 1998 en el Registro de Postulantes del MINVU, para acceder a un subsidio de Vivienda Progresiva. Para el Subsidio Rural, se consigna el número de postulantes al total de llamados en ese año

La comparación entre los beneficiarios potenciales al comienzo y al final del período evaluado, señala que el volumen de demanda potencial del PAT se sitúa en unos 45.000 hogares cada año.¹⁶

¹⁴ La demanda potencial se dimensiona para un período anual porque ella varía en el tiempo, en la medida que algunas familias obtienen el subsidio y son atendidos por el PAT; otros hogares ingresan al sistema inscribiéndose en los registros respectivos, o se retiran o trasladan a otras líneas programáticas.

¹⁵ Esta información se complementó con los resultados de la última encuesta CASEN disponible (1998), que incluyen a aquellos hogares o núcleos que expresaron estar inscritos en o estar postulando a ambos programas.

¹⁶ Considerando la información de la Encuesta de hogares CASEN 1998, los beneficiarios potenciales del subsidio rural podrían ser más, ya que 44.163 hogares y núcleos expresaron estar "inscritos" en este programa. Sobre esta base, los beneficiarios potenciales del PAT podrían aumentar a unos 69.000.

Población objetivo del PAT

El Cuadro siguiente indica a la población objetivo del PAT, que coincide con los subsidiados de vivienda progresiva y vivienda rural asignados en las diferentes regiones durante el período evaluado. Todos los beneficiarios de estos subsidios deberían haber recibido asistencia técnica.

Cuadro 5. Familias a las que se otorgó subsidios de vivienda progresiva (PVP) y rural (SR) según regiones, años 1998 a 2001

Región	1998			1999			2000			2001			TOTAL
	PVP	SR	Ambos	PVP	SR	Ambos	PVP	SR	Ambos	PVP	SR	Ambos	
I	138	34	172	191	18	209	166	8	174	218	204	422	977
II	201	15	216	196	30	226	285	12	297	134	35	169	908
III	23	105	128	327	126	453	318	39	357	53	170	223	1.161
IV	2.207	931	3.138	2.269	1.859	4.128	2.481	1.108	3.589	1.455	892	2.347	13.202
V	1.139	491	1.630	1.637	775	2.412	1.333	614	1.947	1.524	705	2.229	8.218
VI	1.995	1.008	3.003	1.911	1.051	2.962	1.999	1.002	3.001	2.433	1.119	3.552	12.518
VII	963	1.446	2.409	819	1.492	2.311	530	1.437	1.967	1.000	1.832	2.832	9.519
VIII	1.882	1.381	3.263	1.227	1.516	2.743	1.445	1.620	3.065	1.784	2.058	3.842	12.913
IX	1.225	1.536	2.761	1.226	2.117	3.343	1.035	1.470	2.505	561	1.628	2.189	10.798
X	241	1.372	1.613	306	1.067	1.373	0	1.131	1.131	416	1.091	1.507	5.624
XI	333	59	392	334	60	394	189	36	225	371	58	429	1.440
RM	1.531	1.808	3.339	1.175	1.424	2.599	1.282	1.773	3.055	1.250		1.250	10.243
País	11.878	10.186	22.064	11.618	11.535	23.153	11.063	10.250	21.313	11.199	9.792	20.991	87.521

Fuente: MINVU: Informativo Estadístico n° 252, Cuadro 15

87.521 familias recibieron subsidios de vivienda progresiva y rural entre los años 1998 y 2001 en el país. Seis regiones acumulan casi el 80% del total de subsidios otorgados: IV (15,1%), VI (14,3%), VII (10,9%), VIII (14,8%), IX (12,3%) y Metropolitana (11,7%), y en consecuencia presentan las mayores demandas de asistencia técnica. La comparación de los totales anuales consignados en los Cuadros 4 y 5 señalan que la población objetivo representa cada año aproximadamente la mitad de los beneficiarios potenciales.

Para el año 2002 la distribución prevista para los subsidios progresivos y rurales, y por lo tanto, de las familias que deberían recibir asistencia técnica, es la siguiente:

Cuadro 6. Metas de subsidios progresivos y rurales, año 2002

REGIÓN	N° de subs. rurales y progr.
I	183
II	470
III	618
IV	2.369
V	2.768
VI	2.842
VII	2.407
VIII	4.702
IX	2.810
X	2.553
XI	563
Metropolitana	5.678
PAIS	27.963

Fuente: Ord. 1894 del 06.12.01, Subsecretaría V y U

De un total de 85.000 atenciones que constituyen el programa del MINVU para este año, 27.963 serán efectuadas a través de los programas de vivienda progresiva privada y subsidio rural, y consecuentemente deberán recibir asistencia técnica. Si a ello se agrega la formulación de nuevos programas como el de Vivienda Dinámica Sin Deuda y el Fondo Concursable, que también incluirían alguna forma de asistencia técnica, se concluye que el PAT se verá exigido por sobre su capacidad histórica de oferta.

Características de la población objetivo

La información de la Encuesta de Hogares CASEN 1998¹⁷ permite visualizar las características socioeconómicas de los hogares y núcleos que expresaron estar inscritos en los programas de Vivienda Rural y Vivienda Progresiva.

Cuadro 7. Porcentaje de Beneficiarios potenciales del PAT, según quintil de ingreso y área de residencia según CASEN 1998

Quintil	Total			Origen urbano			Origen rural		
	Rural	Progres	Ambos	Rural	Progres	Ambos	Rural	Progres	Ambos
Primero	40,7	33,5	37,1	35,3	30,5	31,4	42,2	54,0	43,9
Segundo	24,8	27,1	25,9	25,5	28,5	27,9	24,6	17,5	23,5
Tercero	20,7	20,3	20,5	16,2	21,3	20,4	21,9	13,6	20,7
Cuarto	11,2	13,2	12,2	18,9	13,9	14,8	9,2	8,7	9,1
Quinto	2,6	5,9	4,3	4,2	5,8	5,5	2,2	6,3	2,8
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Un 63% de los aspirantes a ambos programas corresponden a los dos primeros quintiles, proporción que sube al 65,5% para el subsidio rural. En general ambos programas son de interés tanto para los hogares rurales como urbanos.

Las 90.000 familias que expresaron estar inscritas en 1998 en ambos programas representaban casi un 22% de los que dijeron estar inscritos en algún programa habitacional, porcentaje que se eleva al 68% para los del área rural.

El Cuadro siguiente da cuenta de algunas características de la población objetivo del PAT; esto es, de los beneficiarios de subsidios para vivienda progresiva y rural.

Cuadro 8. Sexo y condición socioeconómica de los beneficiarios del PAT 1997 a 2001

Programa	% Hombre	% Mujer	Puntaje CAS (Prom)
Progresivo	37.4	62.6	528.3
Rural	47.1	52.9	511.1

Fuente: Listados subsidios otorgados, División Política Habitacional

Ambos programas presentan una mayor proporción de subsidiadas que subsidiados. El puntaje CAS promedio de los hogares que acceden a ambos programas indica que los programas están atendiendo a hogares pobres, de acuerdo a una homologación efectuada por MIDEPLAN que sitúa en 543 puntos la línea de pobreza en el nivel nacional.

¹⁷ MIDEPLAN, Documento 18: Déficit Habitacional y Demanda a los Programas de Vivienda del Sector Público, Octubre 2000. Incluye a los inscritos en todas la modalidades del Programa de Vivienda Progresiva. Se utiliza CASEN 98 por no estar disponible esta información según CASEN 2000.

Otras dos características importantes a considerar respecto de la población que accede al PAT, se refieren a la organización que presentan los hogares al momento de postular, y a la posesión de un terreno para construir su vivienda. El Cuadro siguiente consigna información de la DPH sobre el subsidio rural, que permite ilustrar este aspecto al menos para dicho programa

Cuadro 9. Algunas características de la población potencial y población objetivo del PAT proveniente del subsidio rural, 1996-2000 (porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000
Postulantes (Población potencial)					
Grupo con terreno	32,0	37,5	38,0	40,4	34,4
Grupo sin terreno	53,4	39,6	33,7	33,7	39,7
Individuales con terreno	5,1	8,0	8,6	17,6	18,5
Individuales sin terreno	9,5	14,8	19,7	8,3	7,4
Seleccionados (Población objetivo)					
Grupo con terreno	46,5	41,0	36,5	40,7	31,7
Grupo sin terreno	26,5	28,1	30,5	27,3	36,3
Individuales con terreno	10,4	11,7	9,3	23,1	24,2
Individuales sin terreno	16,6	19,2	23,7	8,9	7,8

Fuente: Información Estadística elaborada por DPH, MINVU

Si bien en general el proceso de selección tiende a privilegiar a los hogares que postulan con terreno, frente a los que esperan conseguirlo una vez obtenido el subsidio, esta preferencia ha tendido a atenuarse. Dos de cada tres beneficiarios de subsidio rural inician la concreción del subsidio sin estar en posesión de un terreno, y el tercio restante no está exento de riesgo en cuanto a la viabilidad para construir su vivienda en los terrenos que fueron postulados. Esta situación explica la percepción de los operadores del PAT acerca de las importantes dificultades que significa obtener o adecuar suelos para iniciar los procesos habitacionales.

Como lo indica el Cuadro, la mayoría de las postulaciones al subsidio rural provienen de grupos organizados. El 80% de los beneficiarios están organizados.

8. Programas complementarios

El PAT se articula con los siguientes programas habitacionales:

Programa Vivienda Progresiva, Modalidad Privada

Este programa, regulado por el D.S. N°140/1990, contempla dos líneas de atención con asistencia técnica por parte del PAT.

En primer lugar, el Programa Vivienda Progresiva Primera Etapa, Modalidad Privada, se orienta a las familias de bajos recursos que desean iniciar su proceso habitacional con una solución de urbanización y la construcción de al menos un baño y una cocina. Deben contar con sitio propio, estar en proceso de su compra o tener sobre él una promesa de compraventa. Los postulantes deben estar dispuestos a encargarse (individualmente o en grupo) de todos los trámites que implica la concreción de esta primera etapa, de contratar y supervisar la construcción en conjunto con la asistencia técnica que les será entregada. Los postulantes cuyo sitio no está totalmente pagado deberán tener además capacidad de ahorrar al menos 8 UF.

En el caso de ser seleccionado, el beneficiario obtiene un certificado de subsidio de 132 UF, o de 150 UF en caso de renunciar a la II Etapa. Con este subsidio y los ahorros que tuviere acreditados, puede contratar y supervisar, de manera individual o colectiva, la urbanización de su sitio (luz, agua, alcantarillado y pavimento) y la construcción de la unidad sanitaria, compuesta de baño y

espacio de uso múltiple que contempla lugar para cocina y dos camas¹⁸. También podrá ejecutar estas obras por su cuenta, o adquirir una solución ya efectuada

El Programa Vivienda Progresiva Segunda Etapa Modalidad Privada, también regulado por el D.S. N°140/1990, se dirige a las familias que han sido beneficiarias de la primera etapa de vivienda progresiva y no han podido completar, dentro de los dos años siguientes su vivienda definitiva. También se aplica a aquellas familias que recibieron una caseta sanitaria o solución similar y quieren ampliar la unidad inicial. Los postulantes deben estar dispuestos a realizar las gestiones de contratación y supervisión de las obras en conjunto con la asistencia técnica; del mismo modo, si solicitan un crédito, deberán poder ahorrar y pagar dividendos mensuales, debiendo en ese caso hipotecar la vivienda. El programa contempla financiamiento directo para construir una superficie habitable que complementa la primera etapa, y provee asistencia técnica gratuita para ello.

El precio de esta solución, de aproximadamente, 70 UF, se financia con un ahorro del beneficiario, un subsidio del Estado que varía según la forma en que se obtuvo la primera etapa y el monto de ahorro, entre 35 y 18 UF, y un crédito hipotecario optativo de 30 UF.

Subsidio Habitacional Rural

Este Programa, reglamentado por el D.S. N°167/1986, incluye tres modalidades. El Título I se ha diseñado para familias que poseen un terreno apto para instalar un alojamiento y requieren construir una vivienda. Las familias deben poseer una cierta capacidad de ahorro y estar dispuestas a colaborar con el respectivo PSAT en los trámites, la contratación y supervisión de la construcción de su vivienda.

Para esta vivienda rural, cuyo valor máximo no puede superar las 400UF, el programa otorga un certificado de subsidio de hasta 150 UF que junto al ahorro mínimo de 5 UF y un crédito de 30 o 47 UF permite construir una vivienda.

El Título II de subsidio habitacional rural está abierto para quienes son allegados o arrendatarios rurales y desean comprar o construir viviendas ubicadas en poblados existentes o nuevos villorrios. En este caso, no es un requisito contar con terreno para instalar la vivienda. Las familias rurales – campesinos, mineros, pescadores, etc. – que opten por el Título II deben poder ahorrar y estar dispuestas a colaborar con el respectivo PSAT en los trámites requeridos para comprar o encargar la construcción de su casa¹⁹.

Las inscripciones pueden ser individuales o colectivas. En el primer caso solo se puede optar a la compra o construcción en asentamientos existentes; en cambio, para postular a la formación de nuevos villorrios sólo se puede hacer en forma colectiva, con un mínimo de 30 socios. Si bien el postulante debe acreditar encuesta CAS II vigente, existe la opción de postular sin este antecedente, en cuyo caso no se recibe puntaje por este concepto. Esta alternativa abre la posibilidad para que accedan al sistema familias de mayores ingresos.

La solución elegible puede llegar a un valor de 400 UF cuando cuenta con la urbanización exigida para las viviendas sociales, y se financia con un subsidio máximo de 200 UF y un ahorro mínimo de 10 UF. Pueden haber aportes complementarios para el financiamiento de obras de equipamiento comunitario o social.

¹⁸ Hasta 10 UF pueden usarse para terminar de pagar el sitio en caso necesario.

¹⁹ El Título II ha sido mencionado en las sesiones con a UAT y en la bibliografía como especialmente problemático para la asistencia técnica por las enormes dificultades para acceder a terrenos y costear las obras de urbanización dentro de los márgenes del subsidio. Véase al respecto: MINVU, Relatoría del Seminario Vivienda Rural. Desafíos para una Política Sustentable, Graneros, 2001

Por último, el Título III provee saneamiento sanitario a viviendas emplazadas en el sector rural, ejecutando su conexión a la red pública de agua potable y alcantarillado o a sistemas alternativos aprobados. La postulación es grupal, con un mínimo de 10 socios.

Para ejecutar el proyecto, el programa entrega un subsidio máximo de 70 UF por familia, el cual es complementado con un ahorro mínimo de 3 UF. Pueden haber aportes complementarios para el financiamiento de obras de equipamiento comunitario o social.

El desarrollo de ambos programas de vivienda complementarios al PAT se articula con éste casi exclusivamente en la fase de concreción. El PAT es esencialmente un programa de apoyo a la ejecución de los dos primeros, por lo que no se contempla en su actual diseño canales formales y permanentes de articulación horizontal a nivel de las metas ni de actividades para influir conjuntamente en la evolución en el tiempo ni en las tendencias regionales de ambos programas de subsidios.

9. Período de ejecución del programa

El programa no tiene fijado un periodo de ejecución, por su condición de permanente. El ritmo de ejecución depende de la aplicación de subsidios, los cuales por definición tienen un plazo inicial de dos años.

10. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

El programa en términos de organización interna del MINVU esta diseñada de la siguiente forma:

En el nivel central el programa radica en la DITEC, a la cual pertenece la UAT, que cuenta con una estructura formal y un equipo profesional dedicado. En cada SERVIU existe una UAT regional, encargada de conducir este programa y de coordinarse para cumplir con su propósito. Esta unidad depende indistintamente de los departamentos Técnico u Operaciones Habitacionales (OOHH) de cada SERVIU y como caso especial en la Región de La Araucanía, se creó un nuevo Departamento, que tiene a cargo Informaciones y Difusión, más la Asistencia técnica denominado "Departamento de Informaciones y Asistencia Técnica".

El MINVU no define la organización del programa al interior de las regiones; las responsables son los SERVIU regionales. Hay variaciones en cuanto a la jerarquía de la UAT regional. La IX región creó un departamento con un número importante de funcionarios que participan estimándose en 4,8 las jornadas completas dedicadas. En otro extremo, la I Región, estableció la UAT con un funcionario, que depende del Departamento de OOHH, destinando solo el 80 % de su jornada a atender las tareas del PAT.

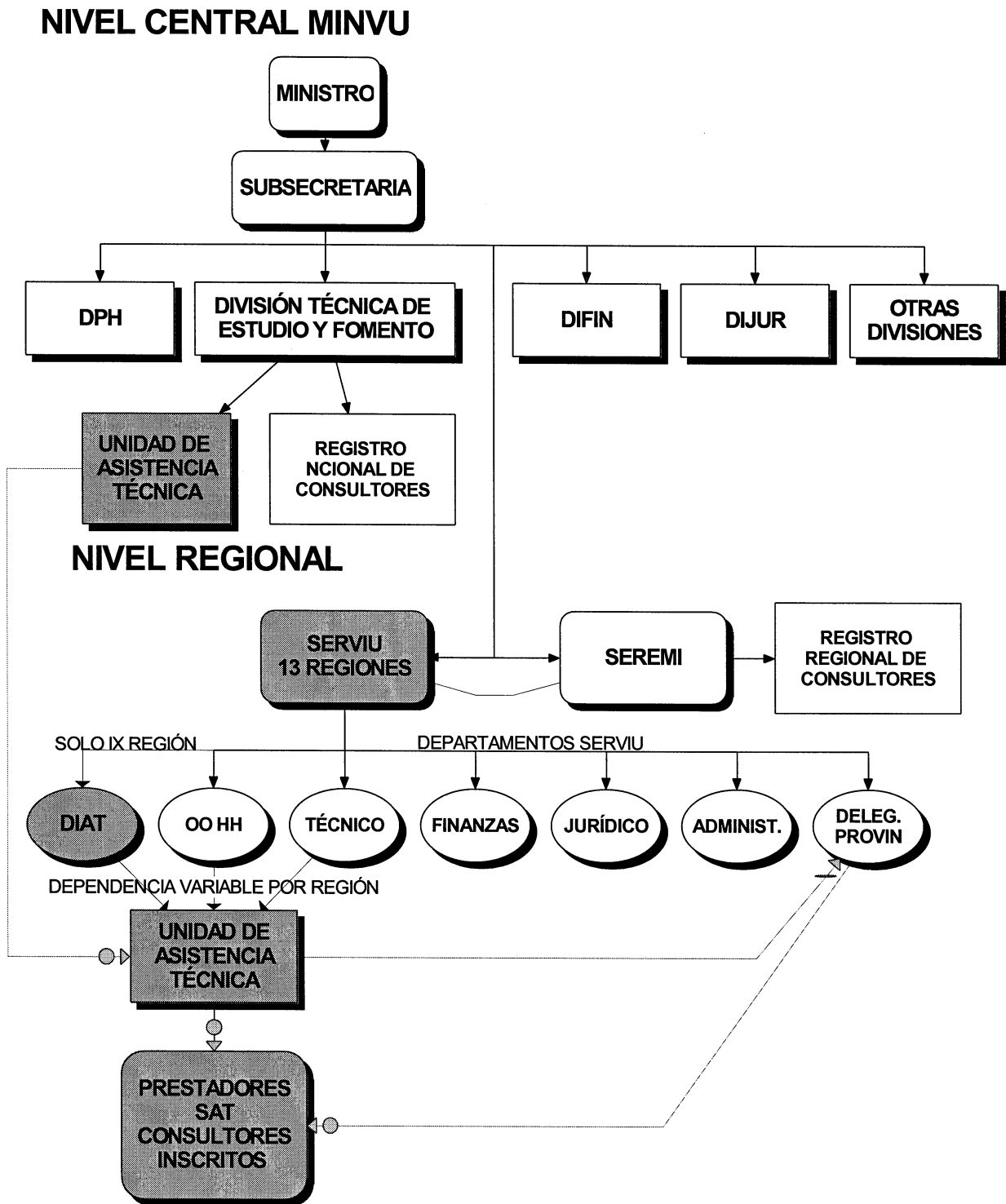
Las relaciones de dependencia tienen que ver con el rol que juega cada uno de los departamentos del SERVIU en este programa, que por su carácter, tiene principalmente comprometidos al Departamento de Operaciones Habitacionales, en materia de postulación y manejo de los subsidios, y al Departamento Técnico,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

Las comunicaciones formales tienen diferentes caminos dependiendo de las materias. Los instructivos los emite la Subsecretaría a los Directores de SERVIU, aunque estos puedan ser preparados desde la UAT central, también pueden ser consultados a la DIJUR, en los casos en que se trate de interpretaciones normativas y se requiere de su participación activa cuando se trate de modificaciones a la resolución N° 533, de 1997, que le dan vida al programa.

La DPH se relaciona en forma directa con los SERVIU y SEREMI para obtener la información regional y elaborar el programa anual de subsidios, que es la información necesaria para que la UAT elabore su planificación. La información se comparte de forma horizontal con la UAT y oficialmente a través de los jefes de división.

Las comunicaciones formales entre el ministerio y las regiones se producen por oficios del Director y Seremi a jefes de división, subsecretaria o Ministro y viceversa. Estas comunicaciones oficiales son preparadas por funcionarios de distintos departamentos y que se relacionan al interior de los Servicios dependiendo de las materias, como el caso de las solicitudes de caja o los proyectos de presupuestos, que no se hace sobre un solo programa, y se requiere información de toda la estructura, donde la UAT regional es una pequeña parte.

Figura 2. Organigrama PAT, central y regional



11. Antecedentes Presupuestarios

Cuadro 10. Presupuesto Total del Programa 1998-2002 (miles de \$ año 2002)

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto PAT	
		Monto	% del presupuesto MINVU
1998	443.967.550	1.542.424	0,35
1999	401.452.874	1.463.273	0,36
2000	398.686.923	2.403.696	0,60
2001	399.031.598	2.451.065	0,61
2002	408.542.839	3.662.604	0,90

Fuente: Ficha de antecedentes presupuestarios, Anexo 2

12. Reformulaciones del Programa

No se han efectuado reformulaciones significativas en el diseño del programa durante el periodo de la evaluación. Se estudian algunas modificaciones para incorporar asistencia técnica a los beneficiarios del nuevo Programa de Vivienda Básica Dinámica Sin Deuda, para factibilizar las futuras ampliaciones. Este programa está destinado a personas que no tienen posibilidad de obtener crédito en las entidades financieras, cuyo puntaje CAS sea inferior o igual a 543 puntos. Se obtiene una vivienda de 25m² —construida por privados vía contratación directa de los SERVIU— que incorporará en su diseño la posibilidad de crecimiento mínimo de hasta 50 m², el que se logrará con el esfuerzo posterior de la propia familia beneficiada. El subsidio máximo que otorga el programa es de 280 UF (180 UF máximo para la construcción y 120 UF máximo para terreno y urbanización). Para este programa se estudia una asistencia técnica en el área social (el uso de la vivienda), el área técnica (ampliación de la vivienda) y el área legal (por ejemplo, en casos de copropiedad).

Respecto del Fondo Concursable, este programa está dirigido a familias organizadas en grupos (mínimo 10), patrocinados por una Entidad Organizadora que cuentan con un proyecto habitacional aprobado por la DOM y se encuentran vivienda en situación de extrema pobreza. El proyecto habitacional se financia con un subsidio de hasta 280 UF (excepto en las comunas de las regiones XI, XII y de aquellas pertenecientes a la Provincia de Palena X Región donde el subsidio puede alcanzar a 360 UF), un ahorro de 10 UF por familia. Además es posible sumar aportes de terceros al proyecto. Se seleccionarán los proyectos a financiarse a través de un proceso competitivo donde participan los SERVIU, y un jurado regional. La asistencia técnica ya se encuentra funcionando para este programa, en una modalidad similar a la actual, por un monto fijo de 10 UF.

Existen modificaciones menores al programa y de su normativa que han apuntado a flexibilizar los contratos de asistencia técnica en cuanto a la variación del número a familias a ser atendidas, a la renovación de contratos de asistencia técnica y a las posibilidades de contratar la asistencia técnica vía trato directo, integrando a entidades sin fines de lucro que apoyan a los grupos desde su etapa de postulación.

13. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad Responsable

La División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional a través de la Unidad de Asistencia Técnica ha evaluado con cierta periodicidad al programa, a través de tres evaluaciones del programa, siendo las siguientes:

- 1. Evaluación Ex-post de la Asistencia Técnica al Programa Privado de la Vivienda Progresiva (1998.)** Esta evaluación dentro del Programa de Vivienda Progresiva 1ª etapa, contó con muestras de las regiones II, VII, y IX, con 14 grupos con apoyo a la postulación que suman 961 familias y 10 grupos sin ninguna asistencia técnica que comprendieron 482 familias. Luego se evaluó la asistencia técnica durante la ejecución de las obras, en las regiones II, VI y X, con 5 proyectos con asistencia técnica, sumando 244 familias y 5 proyectos sin asistencia técnica sumando 204 familias. Esta evaluación no permite resultados concluyentes puesto que la focalización de los recursos de AT del período evaluado, fueron a los grupos emblemáticos con problemas para la concreción de sus postulaciones y viviendas, distorsionando una comparación con parámetros similares a la hora de evaluar resultados.
- 2. Programa de Asistencia Técnica 1998-1999. Un diagnóstico desde la perspectiva de los actores.** Esta evaluación fue dirigida al nivel de percepción del programa partiendo por el total de los encargados regionales, 36 profesionales y/o consultoras PSAT que representaban el total con contrato vigente en el momento de la aplicación y a una muestra de 108 beneficiarios con viviendas terminadas y habitadas de PVP y SR, de los cuales 66 con PVP 1ª etapa, 12 PVP 2ª etapa y 30 de SR, de todos estos 27 individuales y 81 colectivos. Esta muestra seleccionada de beneficiarios a nivel nacional, permitió un acercamiento inicial a los resultados alcanzados por el PAT, a nivel nacional.
- 3. Evaluación de Beneficiarios Programa de Asistencia Técnica, diciembre 2000.** Esta evaluación consistió a nivel de percepción de usuarios una muestra de 314 familias a las que además se les practicó una ficha de evaluación técnica de sus viviendas por personal especializado. Esta metodología permitió tener antecedentes más objetivos de resultados físicos del PAT, que se podrán comparar con evaluaciones futuras y además se contó con 3 talleres con grupos focales, en las regiones IV, VII y Metropolitana, compuestos por funcionarios, PSAT y Contratistas, donde se analizaron los procedimientos operativos y resultados tanto del PAT como de la aplicación de los subsidios.

La Unidad de Asistencia Técnica de nivel central, mantiene además una supervisión y monitoreo permanente a las regiones en cuanto a la gestión presupuestaria del programa y la oportuna contratación de los PSAT. Esta supervisión se realiza a través de seguimientos semanales, donde se analiza la información enviada por los SERVIU, visitas a regiones, reuniones con Prestadores de Servicio de Asistencia Técnica, encargados regionales, empresas contratistas y dirigentes de beneficiarios además de la realización de grupos focales de análisis con distintos actores que participan en el programa.

La responsabilidad de vigilar la adecuada ejecución de los servicios prestados por los consultores le corresponde a los SERVIU a través de sus Unidades de Asistencia técnica. Una adecuada supervisión permanente de los PSAT, significa un plan de seguimiento con visitas a terreno a distintos tipos de prestaciones, además del control de los informes que deben presentar periódicamente los PSAT de acuerdo a los contratos. Este seguimiento debe arrojar una calificación del PSAT, que se informa al Registro de Consultores del MINVU, además de las sanciones y o medidas correctivas durante el contrato, que correspondan en caso de detectarse incumplimientos por parte de los PSAT.

II. TEMAS DE EVALUACION

1. DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1. Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1. Diagnóstico de la Situación Inicial

El programa surgió en respuesta del MINVU a la dificultad de concretar la aplicación de subsidios públicos a la construcción de la vivienda social por el sector privado para familias de bajos ingresos, específicamente en los programas de vivienda progresiva y de subsidio rural. A la vez, se puso en vigencia la Ley sobre Calidad de la Vivienda, exigiendo al Ministerio velar por la calidad de las soluciones habitacionales construidas con inversión pública. En este sentido, se define el PAT en función de problemas que habían surgido en el sector público habitacional: por un lado, en el modelo subsidiario hacia los sectores de muy bajos recursos, y por otro, en la calidad de la vivienda social.

Se confirma el diagnóstico de problemas concretos de aplicación de los subsidios progresivos y rurales, además de existir la necesidad de cumplir con el rol público de velar por la calidad de la vivienda social. Desde esta perspectiva, el PAT suple carencias y necesidades en otros programas habitacionales.

No obstante lo anterior, respecto al problema que atiende el PAT, el diagnóstico que dio origen al actual diseño del PAT es incompleto. La situación que atiende el PAT es más amplia que el diagnóstico inicial anteriormente descrito. Se comenta esta situación a continuación; esto se refiere a la información asimétrica en un mercado privado incipiente que ha sido estimulado por el Estado; así también a las capacidades limitadas de los sectores de escasos recursos, y los altos costos de transacción que éstos tienen al tramitar su subsidio.

Respecto al primero, en los programas públicos de subsidio donde se aplica PAT, el sector privado oferta soluciones habitacionales a individuos o colectivos de los sectores de menores recursos, relacionándose directamente con entes privados. En general, la capacidad de los sectores pobres de evaluar la oferta privada y negociar con los constructores es muy limitada, viéndose perjudicado en el proceso de relacionarse, negociar contratos y monitorear su cumplimiento. Dado que son sectores pobres, con poca posibilidad de equilibrar su capacidad frente al sector de la construcción y velar por sus propios intereses y por la calidad del producto vivienda, un subsidio para asistencia técnica surge como respuesta del Estado a este problema del mercado.

Referente al segundo, en estos dos programas habitacionales, los eventuales beneficiarios colaboran con el PSAT para que éste realice los trámites que implica la factibilización y la concreción de su solución habitacional. Dependiendo del programa y de los requerimientos específicos del caso, estos pueden tratarse, en forma grupal o individual, de la compra de terreno; la urbanización de su sitio (luz, agua, alcantarillado y pavimento) o el saneamiento sanitario en el caso rural; y la negociación, contratación y supervisión de obras (o la auto construcción de éstas). Este proceso de tramitación puede tornarse complejo y largo, requiriendo que el beneficiario articule y negocie con diversos actores públicos y privados en el proceso de factibilizar la concreción de su subsidio en una solución habitacional. La capacidad de los beneficiarios de sectores de bajos ingresos, tanto en las zonas rurales como las urbanas, de llevar este proceso es limitada. Esto, tanto por las habilidades que tienen estos sectores como por lo que le significa el *tradeoff* entre los altos costos de transacción que requiere la tramitación —todos llevados por los beneficiarios— y el uso de su tiempo en actividades alternativas —especialmente, hoy en día, en el empleo—. Desde esta perspectiva, los problemas de capacidad son suplidos por la provisión de un

acompañamiento al beneficiario, reduciéndole los costos de transacción y traspasándoles al sector público, en la forma de un subsidio para la asistencia técnica.

El diseño actual del programa responde parcialmente a las necesidades existentes. El diseño del programa expresado en el marco lógico (anexo 1), al nivel de fin, propósito, componentes y de actividades no corresponde totalmente al actual papel del PAT en los programas de subsidio rural y vivienda progresiva en respuesta al diagnóstico anteriormente descrito. Falta hacer explícito factibilizar la concreción de los subsidios en soluciones habitacionales, al nivel de propósito; especificar su aporte a reducir el déficit habitacional, al nivel de fin; e introducir aspectos nuevos para fortalecer el rol del SERVIU en la factibilización del subsidio y el fortalecimiento de este mercado. Asimismo, las nuevas actividades que se debe ejecutar para lograr producir dichos productos.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Respecto al diseño del PAT expresado en el marco lógico del anexo 1, a continuación se discute su coherencia, consistencia y las relaciones causa-efecto:

Actividades – logro del componente: La realización de las actividades descritas, tanto a nivel central como a nivel regional lograría, en principio, la producción del componente de asistencia técnica. No obstante lo anterior, se detectan en la práctica algunas dificultades con relación a concreción de algunas de estas actividades, hecho que perjudica el logro del componente “asistencia técnica”. Estos se relacionan a la identificación y localización de la población objetivo, los sistemas de supervisión y ejecución de los servicios de asistencia técnica, la coordinación con entidades públicas y privadas y desfases entre el otorgamiento de los subsidios y la contratación de la AT. Se comentará en las secciones posteriores de análisis de la gestión y organización del PAT y de su eficacia.

Componente y supuestos nivel propósito – logro del propósito: La producción del componente en su actual definición y el cumplimiento de los supuestos al nivel de propósito no necesariamente implicaría el cumplimiento del propósito expresado en el marco lógico en el anexo 1. Por un lado, el componente se define en términos muy generales, sin necesariamente atender claramente el tema de calidad o el tema de “mejorar el acceso de las familias beneficiarias”, ambos reflejados en el propósito. El segundo tema significaría, para su cumplimiento en la práctica, orientar el trabajo de la asistencia técnica hacia la demanda. El tema de la adecuación de este propósito se verá más adelante en la sección de conclusiones sobre diseño.

Respecto a los supuestos, se observa lo siguiente:

- Las familias beneficiadas con subsidios habitacionales para viviendas progresivas y rurales no siempre cumplen con todos los requisitos técnicos, legales y administrativos para aplicar el subsidio. No se dispone de cifras exactas de la proporción de los beneficiarios que, o son “no viables” desde la postulación, o que vienen con problemas en esta etapa del subsidio. Un aspecto que influye en esta situación es que muchos beneficiarios no cuentan con — o no tienen acceso a — terrenos con factibilidad técnica y económica. Se desconoce la magnitud de esta situación. En este sentido el supuesto es exógeno al programa y crítico para el desempeño que puede pretender el PAT.
- La oferta de entidades de prestadores de servicios de asistencia técnica es un factor crítico que debe ser incorporado al programa en su trabajo de fortalecimiento del mercado. Existe una oferta vigente de entidades prestadoras de servicio técnico en todas las regiones donde se ejecuta el programa. No obstante hay algunas regiones donde la oferta es limitada (Primera, Tercera, Séptima, Undécima, Región Metropolitana) (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Número de PSAT con Contrato Vigente 2002, Según Región

I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	RM
1	5	3	8	10	6	4	8	14	9	2	4

Fuente: Ficha información regional 2002

- La oferta de contratistas dispuestas a trabajar en este sector de la vivienda social es limitada, y padece de las siguientes características: i) la baja disponibilidad de empresas interesadas en participar en estas obras, y ii) un mercado tipo monopólico en algunas zonas donde existen pre-acuerdos de los beneficiarios con determinadas empresas constructoras, que limitan las posibilidades de procesos transparentes y eficaces de contratación²⁰. Se profundizará este tema en la sección 3.1.1 de este informe. Este supuesto es adecuado por ser exógeno al programa y un factor crítico en su desempeño.
- Existen dificultades en obtener la coordinación oportuna entre entidades públicas y privadas por dificultades externas al programa (ver secciones de análisis de la gestión del PAT así también de su eficacia). Este supuesto de coordinación entre agentes habitacionales públicos (distintos al MINVU) y privados es un factor crítico en el desempeño del programa y, aunque el PAT ha incorporado actividades relacionadas a ésta, debiera ser incorporado al diseño del programa como un factor endógeno, fortaleciendo actividades adicionales en este ámbito.

Propósito – logro del fin: La actual definición del propósito del programa se orienta principalmente a un apoyo a las familias beneficiadas de los subsidios rurales y de vivienda progresiva para mejorar su acceso a una solución habitacional acorde a la normativa vigente. Si el programa estuviese orientado principalmente a la demanda, el logro del propósito apuntaría a lograr impactos asociados al fin expresado en el marco lógico anexo 1.

Sin embargo, en base del análisis del diagnóstico de la situación que el PAT debiera atender, se justifica una adecuación del Fin definido para el programa, que se comenta a continuación en la segunda parte de esta sección. Un nuevo diseño del PAT, acorde al diagnóstico de la situación que éste debiera atender y consistente con el análisis del actual marco lógico del programa, incorporarían diferentes relaciones de causa-efecto, las que se especifica en las conclusiones sobre diseño.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Propósito:

Referente a los indicadores representados en la matriz y de sus medios de verificación:

- Porcentaje de subsidios pagados sobre el total de subsidios otorgados: Este indicador resulta pertinente. Sin embargo, en la actualidad algunos subsidios se arrastran por hasta 10 años en ser pagados. En principio, un subsidio tiene vigencia de 21 meses. Sin embargo, existen posibilidades de re-emisión o prórroga del subsidio. En el primer caso, por una decisión política, se puede considerar una re-emisión del subsidio, por 21 meses adicionales. En el segundo caso, cuando, por ejemplo, no ha habido avance en la concreción del subsidio, por decisión del SERVIU, puede considerar una prórroga de 6 meses adicionales. En los dos casos, no se considera recursos adicionales. Asimismo, tanto el proceso de re-emisión como de prórroga puede ocurrir más de una vez. En el caso de este indicador, si el programa sigue incluyendo beneficiarios con subsidios “no viables”, se debe aislar los subsidios otorgados que son no viables de los viables y medir el cumplimiento por categoría. La periodicidad anual es adecuada, así también su medio de verificación.
- Tiempo promedio entre otorgamiento de subsidio y pago de subsidio por programa anual (en meses): Este indicador resulta pertinente, sin embargo no existe información desagregada por

²⁰ El panel no dispone de información cuantitativa sobre la magnitud de esta situación.

región, ni por la unidad “mes” para medirlo. Existe información de pago de subsidios otorgados por año, y no por mes, al nivel central. Al nivel regional, no existen procedimientos y medios de verificación sistematizados para medir este indicador. Requiere de la construcción de un medio de verificación adecuada. Asimismo, influencia el hecho de la incorporación de los “no viables” al PAT (ver comentario punto anterior). La periodicidad anual es adecuada.

- Porcentaje de beneficiarios que declaren estar “conformes” o “muy conformes” con la solución habitacional lograda con asistencia técnica: Resulta pertinente este indicador. En la evaluación efectuada por la Unidad de Asistencia Técnica al nivel central en el año 2000 de las percepciones de los beneficiarios, se aplicaron procedimientos adecuados para asegurar la representatividad del estudio. Por lo tanto, el medio de verificación de la ficha encuesta evaluación de beneficiarios AT, de periodicidad bianual, es adecuado.
- Costo promedio anual de la asistencia técnica por familia, tipo de subsidio y región: Resulta pertinente este indicador. El medio de verificación “contratos PSAT” es efectivamente donde se encuentra registrada la información para generar este indicador. Sin embargo, se requiere de un procesamiento mayor para construir la información requerida: sumar el total de recursos contratados por programa, por año; sumar el total de familias atendidas a través de estos contratos; y dividirlos. La periodicidad anual propuesta es adecuada.
- Porcentaje de gastos administrativos sobre el gasto total del programa: Resulta pertinente este indicador. Se debe construir un medio de verificación para medirlo; se sugiere tomar como base las estimaciones de personal elaboradas para esta evaluación. La periodicidad anual es adecuada.
- Porcentaje de ejecución presupuestaria: Resulta pertinente este indicador como medición de la dimensión economía, así también su periodicidad y medio de verificación.

La actual definición del propósito incorpora a la población efectiva del programa, los beneficiarios “no viables” que arrastran los programas de vivienda progresiva (privado) y de subsidio rural por problemas en la etapa de postulación. Esto influye en “el éxito” del PAT, disminuyendo el porcentaje de cumplimiento en concreción de subsidios de acuerdo a la meta de cobertura de 100% de los subsidios otorgados que tiene el programa, alargando el periodo de concreción del subsidio. Si el programa sigue a cargo de la resolución de problemas surgidos en la etapa de postulación, sería oportuno medir el porcentaje de beneficiarios “no viables” por esta dificultad, y aislar su impacto en los resultados del PAT sobre la concreción del subsidio. No obstante lo anterior, sería muy importante, minimizar los subsidios que vienen con dificultades de la postulación, fortaleciendo los filtros en el proceso de inscripción, postulación y selección de beneficiarios.

Respecto a la medición del logro del actual propósito, se debiera medir, en términos de eficacia y calidad, i) la concreción del subsidio en una solución habitacional, ii) la rapidez de la concreción y iii) la satisfacción del beneficiario con la solución construida. En términos de eficiencia y economía, se debiera medir, i) el costo promedio de concretar cada subsidio en solución habitacional, ii) en la medida que el programa incluya beneficiarios con subsidios “no viables”, el costo promedio de concretar la solución habitacional de los subsidios “no viables”, iii) el porcentaje de gasto administrativo sobre el gasto total del programa, y iv) la tasa de ejecución presupuestaria.

Componente:

- Porcentaje de familias beneficiarias de subsidio con servicios de asistencia técnica por programa anual: Este indicador no es pertinente en su actual forma. La falta de especificación del contenido de la asistencia técnica a nivel de componente hace que este indicador asimile al indicador de subsidios pagados por subsidios otorgados, en el nivel superior. Se debe incorporar una medición de asistencia técnica contratada por área, por región y por programa anual, así también, asistencia técnica pagada por área, región y programa anual. El medio de verificación para el primer indicador sería las resoluciones de asignación de asistencia técnica,

lo cual requeriría implementar un procedimiento regional para sistematizar la información ahí contenida. Su periodicidad debiera ser anual. Respecto al segundo indicador, su medio de verificación sería las resoluciones de pago de asistencia técnica; a su vez, se requeriría implementar procedimientos de sistematización de información. Al igual que el primer indicador, su periodicidad de medición debiera ser anual.

- Tiempo promedio entre la publicación de la nómina de beneficiarios de subsidio y el llamado a licitación de asistencia técnica (en días): Este indicador es pertinente dado que esta actividad resulta crítica para una coordinación efectiva entre el PAT y sus programas asociados de subsidio. Requiere de una definición de una meta de tiempo máximo para esta actividad, por ejemplo, 60 días. El medio de verificación sería los diarios con los avisos respectivos; sin embargo, en la actualidad no existen procedimientos al nivel regional para sistematizar esta información. La periodicidad anual propuesta es adecuada.
- Porcentaje de beneficiarios que califican a los consultores con un “buen” o “muy buen” servicio de asistencia técnica: Este indicador apunta a medir la calidad del servicio brindado por los PSAT, y la calidad de la oferta. La medición de percepción es válida como indicador para evaluar calidad, pero no es suficiente. El medio de verificación de la ficha de evaluación es adecuada, así también su periodicidad bianual. Se debiera incorporar un indicador que incorpore la calificación objetiva de los prestadores (experticia, metodología de atención); ver sección de recomendaciones y el marco lógico en anexo 3. El medio de verificación podría ser un registro del sistema de evaluación de los PSAT (ver recomendaciones). El indicador debiera tener una periodicidad anual.
- Composición porcentual de las formas de selección de los prestadores por región subsidio, medido durante el tiempo, permitiría analizar si hay problemas en la oferta de prestadores; no es un indicador de eficacia. Se propone una serie de indicadores respecto a los prestadores en la propuesta de matriz de marco lógico.
- Costo promedio de áreas de asistencia técnica por familia, región y tipo de subsidio por programa anual: Resulta pertinente este indicador. Sin embargo en la actualidad no existen registros verificados y sistematizados para medirlos. Se sugiere construir medios de verificación adecuadas. Una periodicidad anual sería adecuada.
- Promedio de asistencias técnicas realizadas por prestador por región, subsidio y año: Resulta pertinente el indicador, sin embargo, en la actualidad no existen registros verificados y sistematizados para medirlos. Se sugiere construir medios de verificación adecuadas. Su periodicidad debiera ser anual.

1.1.4. Reformulaciones del Programa

Las modificaciones al PAT por la incorporación del Programa Fondo Concursable debieran considerar los argumentos descritos en la sección del diagnóstico de este informe, dado que este nuevo programa trabaja con sectores de muy escasos recursos, en modalidades similares a las actuales referidas a los programas de subsidio rural y de vivienda progresiva (postulación colectiva). Un aspecto crítico con este nuevo programa sería la definición del precio de la AT. Dado que los proyectos vendrán con aprobación municipal, estos debieran, en principio, ser de menor complejidad de factibilizar por parte de los PSAT. Asimismo, se debiera mantener en estudio quiénes terminan de ser seleccionados para beneficiarse de este programa, y a su vez, la focalización efectiva del programa. Podría haber problemas de selección adversa en que los sectores de escasos recursos que efectivamente acceden al programa, son los que más capacidad tienen de formular proyectos, dejando fuera las personas que tienen menos capacidad de incorporarse al sistema habitacional público y casi nula posibilidad de resolver su situación habitacional a través del sector privado, sin intervención pública.

Respecto a la asistencia técnica para la Vivienda Básica Dinámica Sin Deuda, se debiera considerar un período suficiente de apoyo a la organización de los vecinos, y su asesoría, para la

ampliación posterior de la vivienda, y su uso adecuado. En este sentido, la “asistencia técnica” asimilaría a una atención “pre y post venta” a los beneficiarios de este programa.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

El actual diseño del PAT pretende suplir problemas en la concreción de los subsidios habitacionales de vivienda progresiva y de subsidio rural, además de responder al rol público de velar por la calidad de la vivienda social financiada por estos dos programas habitacionales. No obstante lo anterior, este diagnóstico de la situación que debe atender el PAT es incompleto. Se justifica un nuevo diseño del PAT, acorde a un diagnóstico completo a la situación que se debiera atender el programa: asimetría de información en un mercado privado estimulado por el Estado, capacidades limitadas de los sectores de escasos recursos de negociar efectivamente con entes privados, altos costos de transacción en los procesos de concreción de los subsidios habitacionales hacia estos sectores, así también el papel público de velar por la calidad de la vivienda social construida con financiamiento público.

De acuerdo al diagnóstico —y coherente con los objetivos declarados en el reglamento del PAT— el objetivo principal del PAT debiera ser apoyar *al proceso de articulación entre oferta y demanda* para que los subsidios se concreten en soluciones habitacionales acordes a la normativa vigente, lo cual incorpore trabajar con la demanda en el proceso de concreción del subsidio. Se sugiere una adecuación del propósito para incorporar esta realidad y enfocarlo en la concreción del subsidio. Asimismo, lograr este propósito (con la generación de los componentes descritos a continuación), apuntaría a un fin del PAT explícitamente coherente con los actuales objetivos estratégicos del MINVU: reducir el déficit habitacional para los sectores de menores recursos, incorporar actores privados en la construcción de vivienda social, y mejorar la calidad de la vivienda social.

Respecto al propósito, se requiere una definición acorde al problema que el programa pretende atender de acuerdo al diagnóstico, especificando claramente el contenido del servicio a brindar. Se requiere modificar la actual definición del componente, especificarlo mejor (incorporando solamente los beneficiarios factibles al programa) y agregar otros componentes, como se detallará en la sección de propuestas en el actual informe. Estos incluirían módulos de asistencia técnica orientado a diseñar y factibilizar las obras adecuadamente, y transparentar la relación entre beneficiario y el contratista; una inspección técnica de la ejecución de obras; y un trabajo con la oferta de prestadores de servicio técnico, para asegurar la calidad del servicio brindado, como para fortalecer la rentabilidad del mercado. Respecto a los supuestos a este nivel, se sugiere mantener solamente los dos supuestos estrictamente exógenos al PAT, relacionados a los requisitos técnicos, legales y administrativos y sobre la oferta de contratistas. Adicionalmente, dado que dos de los supuestos expuestos en el marco lógico original —de la oferta de prestadores de servicios de asistencia técnica y de coordinaciones entre entidades públicos y privados— pueden ser considerados endógenos al programa, y de relevancia mayor en torno a su desempeño, se requiere adecuar el diseño del PAT para incorporarlos.

Respecto a las actividades, se debiera incorporar actividades que apuntan a la producción de tres componentes: una oferta de prestadores de buena calidad; asistencia técnica; y inspección de obras. Esto implicaría, entre otras, incorporar actividades de fortalecimiento de los prestadores (capacitación), así también un proceso de calificación de estas (ver propuesta matriz lógica en anexo 3).

En relación a los indicadores, se sugiere incorporar una serie de indicadores nuevos al diseño del programa, que permite recoger el logro del propósito nuevo, así también de los componentes (ver propuesta de matriz lógica en anexo 3).

Y por último, respecto a los programas habitacionales nuevos donde se considera una participación de la asistencia técnica, el diseño del Programa del Fondo Concursable es coherente con el nuevo diseño propuesta para el PAT, y requeriría analizar solamente el tema de los costos de la AT.²¹ El Programa de Vivienda Básica Dinámica Sin Deuda, sin embargo, es de diseño muy distinto de los actuales programas que atiende el PAT, que requiere un estudio detallado sobre el papel de la “asistencia técnica” en su ejecución. En base de la información proporcionada por la UAT central, ésta se asemeja más como servicios de pre y post venta al beneficiario que una asistencia técnica que articula demanda y oferta.

2. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1. Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1. Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

La organización del programa está bien reglamentada en cuanto a responsabilidades en el nivel central, pero no siempre es adecuada en el nivel regional, porque el PAT entiende responsable al SERVIU como un todo y no establece un modelo organizacional para la UAT dentro de los SERVIU. Esto se refleja en que cada región tiene distintas maneras de organización interna. Todos tienen conformada la UAT regional, pero en muchos casos es un funcionario encargado y que a su vez es parte o depende del Departamento Técnico u Operaciones Habitacionales. Solo en los casos de regiones que le ha dado prioridad al programa, se ha constituido una unidad con mayor claridad. La IX Región ha sido la más destacada en organización, con la creación de un Departamento DIAT, que concentra la Oficina de Informaciones y Difusión con la UAT.

La relación entre las Unidades de Asistencia Técnicas regionales y la UAT central son en general directas y fluidas.

Para la coordinación interna del programa en las regiones, resulta decisivo el lugar en que se sitúa la UAT dentro de la línea jerárquica, además de su capacidad de interlocución con el resto de la estructura (Departamentos de Finanzas, Jurídico, Técnico, Operaciones Habitacionales, Delegaciones Provinciales, Administración, etc.). La dependencia efectiva de la unidad genera en muchos casos rutas innecesarias de la información que en definitiva burocratizan el programa, y dificultan la coordinación requerida para el funcionamiento del PAT. Como el caso de las regiones IV, V, X y Metropolitana, en que los encargados regionales consideran inadecuada la dependencia de la UAT dentro del Departamento Técnico en unidades o subdepartamentos dedicados a la ejecución de obras, porque están muy abajo en la línea jerárquica, haciéndolos poco operativos, al momento de tomar decisiones o cuando hay problemas y o que los desvinculan de la parte social del programa.²²

Las distintas formas de organización regional, sumada a la falta de recursos destinados al programa en varias regiones ha tenido como consecuencia, el no cumplir realmente todas las tareas y responsabilidades asignadas, como la supervisión efectiva a los consultores en terreno, y labores de coordinación facilitadoras al interior del SERVIU y de gestión con otros actores como Empresas Sanitarias, Salud del Ambiente, Municipios, Conadi, Ministerio de Obras Públicas, etc. Además, se observa, de parte de los niveles regionales, actitudes muy dispares respecto de la

²¹ Esto no quiere decir que, a futuro, no se debe considerar un mayor apoyo a la postulación de este programa, al analizar su focalización efectiva a partir de su actual diseño. Existe la posibilidad de una especie de selección adversa (ver análisis respectivo), en la ejecución de este nuevo programa habitacional.

²² Cuestionario regional.

coordinación con entidades públicas y privadas.²³ Asimismo, dificultades en obtener la coordinación oportuna de estas entidades por dificultades externas al programa. La falta de recursos no solo se traduce en el recurso humano, hay además en varias regiones problemas de espacio físico, vehículos, computadoras y líneas telefónicas.

En varias regiones los funcionarios se ven sobrepasados por el programa; hacen lo necesario para que funcione; pero no tienen tiempo de ir a terreno basándose casi exclusivamente en la información proporcionada por los consultores.²⁴ A nivel regional, se observan diversos sistemas de supervisión de ejecución de los servicios de asistencia técnica por parte de las unidades técnicas regionales, algunos irregulares (I, RM, VII, X, XI), y otros más (III, V, VI, VIII) o menos sistematizados (IV, IX)²⁵.

Las exigencias que puede hacer la UAT central en cuanto a organización, y recursos humanos y de infraestructura a las regiones para el PAT, son limitadas por los siguientes motivos:

- Los SERVIU son jurídicamente descentralizados y autónomos, donde los Directores deben balancear un importante número de variables para el cumplimiento de todos los programas a su cargo. Además estos servicios tienen alta demanda operativa y deben optimizar los recursos que disponen, para lo cual solo cuentan con asesores expertos en organización en el nivel central, en la División Administrativa.
- La distribución de recursos humanos e infraestructura por región, dependen de otros estamentos del MINVU, como la División Administrativa y Subsecretaría, por lo que las propuestas de la UAT central, solo tienen carácter de sugerencias.

2.1.2. Mecanismos de Transferencia de Recursos y Modalidad de Pago

Los mecanismos de transferencia de recursos funcionan y están bien reglamentados, en cuanto a los procedimientos internos de la institución, desde el nivel central a los SERVIU regionales.

Los mecanismos de pago a los PSAT incorporados en los diseños de los contratos son adecuados y bien reglamentados por un manual de procedimientos. Se paga por medio de los contratos asociados a cumplimiento de productos y anticipos con sus respectivas garantías.

Respecto al seguimiento de los contratos, el problema de parte de los SERVIU, es la fiscalización efectiva de los eventuales casos de selección adversa y/o de una mala calidad de las prestaciones, porque no se han establecido procedimientos claros de evaluación durante el contrato, con parámetros similares para todas las regiones y que sirvan efectivamente para ponderar las contrataciones de PSAT en las siguientes licitaciones.

²³ En la Primera Región, se percibe una coordinación suficiente con agentes externos. En la Segunda, Quinta y Octava Región se perciben coordinaciones insuficientes o escasas. Aunque en la Segunda Región se describen procesos de coordinación con los municipios (para aportar la instalación de casetas sanitarias, y con las empresas de servicios sanitarios por la instalación de uniones domiciliarias y arranques de agua potable; en la Quinta, se describe una pobre coordinación con agentes externos por desconocimiento del programa, y poco manejo con los municipios de parte de los PSATs. En la Octava, se describe una mejoría de los procesos de coordinación a través de una difusión del PAT con agentes externos, pero aun se evalúa en forma insuficiente. En la Sexta, Décima y Décima Primera se observan una coordinación relativa con actores externos al programa: En la Sexta Región, pide apoyo del nivel directivo del SERVIU para apoyar gestiones de coordinación. En la Décima Región, se mantiene contactos con algunos municipios y la SEREMI y eventualmente con los servicios de salud; sin embargo se evalúan estos procesos como insuficientes. En la Décima Primera se ha mejorado paulatinamente la coordinación pero aun es insuficiente. En las Regiones III, IV, VII, IX no se dispone de información sobre este tema. (Fuente: Cuestionario regional, Unidades de Asistencia Técnica)

²⁴ Fundamentos en antecedentes de entrevista realizada a Claudia Bustos 06/02/02 y opiniones de prestadores focus 30/01/02, además de los antecedentes de cuestionario a encargados regionales.

²⁵ Cuestionario regional, Unidades de Asistencia Técnica, MINVU.

Por otro lado, con la finalidad de mejorar el nivel de los PSAT, en algunas licitaciones se tiende a poner exigencias en cuanto a dedicación de profesionales expertos en períodos que pueden no ser necesarios e infraestructura desproporcionada a la realidad económica del contrato. El efecto de esto puede significar lo siguiente:

- Encarecimiento innecesario de la AT.
- PSAT idóneos que se desistan en participar de las licitaciones.
- Limitar, de hecho, la transparencia y competencia de la licitación pública, al restringir el número de interesados en la licitación, para luego adjudicarle el contrato a un PSAT, intuyendo que no podrá cumplir con todos los requerimientos impuestos en las bases, asumiendo las dificultades que implica la administración de un contrato, bajo estas condiciones.

No obstante lo anterior, de acuerdo a los resultados del cuestionario regional, 7 regiones indican que la oferta de PSAT ha mejorado desde 1998; 4 indican que se ha mantenido igual. Asimismo, 9 regiones indican que se ha mejorado la capacidad técnica y operativa de los PSAT en el mismo periodo; y 3 regiones indican que se ha mantenido igual.²⁶

Un problema adicional es la información disponible previa a la licitación de los paquetes ofertados. La exactitud de los antecedentes en las postulaciones de parte de los beneficiarios de subsidios es deficiente. Lo anterior conlleva un riesgo para el prestador durante la ejecución de la Asistencia Técnica, al no ser viables una parte de los beneficiarios o demandar más horas profesionales y recursos para el logro del propósito según lo presupuestado con la información original.

2.1.3. Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad Responsable

La Unidad de Asistencia Técnica responsable del programa en el nivel central mantiene una adecuada supervisión y monitoreo a las regiones en cuanto a la gestión presupuestaria del programa y la oportunidad en la contratación de los prestadores de los servicios de asistencia técnica.

Las tres evaluaciones del programa realizadas permiten tener una visión aproximada de los alcances de la asistencia técnica, el nivel de percepción y grado de satisfacción de los beneficiarios y han servido de base para realizar ajustes reglamentarios, operativos y perfeccionar la ejecución del programa durante sus años de funcionamiento. Estas evaluaciones pasan desde una asistencia no obligatoria y a la postulación, a la AT establecida en este período como obligatoria solo a los beneficiarios del subsidio. Se destaca el esfuerzo realizado en estas evaluaciones por la unidad responsable, que han tenido una periodicidad, aunque no son comparables entre ellas como para establecer tendencias o desempeños.

La responsabilidad de supervisión permanente a los PSAT, de vigilar la adecuada ejecución de los servicios prestados, que le corresponde a los SERVIU a través de sus unidades de asistencia técnica, sería el aspecto más débil de algunos SERVIU, principalmente por la falta de recursos destinados al PAT.

Esta falta de recursos del programa, es más crítica en la IV y VII regiones, teniendo en el año 2000 una recarga de 1357 y 2052 subsidios con PAT, por funcionario destinado al PAT respectivamente (el número de funcionarios equivale a la suma del porcentaje de jornadas destinadas), siendo que el promedio en regiones fue de 597. Esta gran diferencia se da por una variedad de causas y que no siguen un solo patrón, pero se relacionan entre sí y tienen que ver con:

²⁶ Cuestionario regional, Unidades de Asistencia Técnica, MINVU.

- La destinación porcentual de sus funcionarios en jornada funcionaria dedicada al PAT, con relación al total de funcionarios del SERVIU. En el caso de la VII, se destinó el año 2000 un 1,3 % del total de funcionarios del SERVIU, siendo que el promedio en regiones de ese año fue 2,62 %.
- Una tasa mayor de subsidios con PAT, como la IV región 3.934 en el año 2000, siendo el promedio en regiones ese año de 1678.
- Debilidad en dotación general del SERVIU en estas regiones con relación al presupuesto global asignado al SERVIU, en el año 2000 la IV región 12.281 UF por funcionario, la VII Región 10.784 UF y el promedio nacional en ese año en regiones fue de 8.710 UF.²⁷

Estas debilidades reales de recursos o diferencias de criterios de administración interna impiden a algunos SERVIU contar con un plan efectivo de control y monitoreo a los PSAT, lo que lleva a que se dependa de la información proporcionada por los propios consultores. Sin una fiscalización permanente y adecuada, se abre la posibilidad de que ocurran problemas como la selección adversa, que deja sin atención a casos más difíciles por complejidad, dispersión, declarándolos inviables. De lo anterior se deduce que la evaluación de los consultores no se está llevando en forma confiable. Estos PSAT sirven en varias regiones, por lo que es importante la labor de evaluación de los consultores, con parámetros de evaluación comunes, para tener antecedentes centralizados.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

En general el programa se mantiene operativo, a partir de la estructura dada desde el nivel central, confiando en la autonomía de cada SERVIU regional.

Los problemas de organización y gestión detectados, guardan relación con las diferencias entre los SERVIU. Hay unos mejor organizados y dotados para cumplir bien su propósito y las responsabilidades asignadas como el caso de la IX Región, y otros que han cambiado su dependencia en el transcurso del período y no saben que tipo de organización interna darle a la UAT, que en muchos de los casos es un solo encargado, o sus recursos asignados en personal, infraestructura y equipamiento no son suficientes para el cumplimiento adecuado de las tareas y responsabilidades asignadas. Por otro lado en las regiones, la IV, V, X y Metropolitana, los encargados regionales consideran inadecuada la dependencia de la UAT dentro del Departamento Técnico en unidades o subdepartamentos dedicados a la ejecución de obras, que los desvinculan de la parte social del programa y están muy abajo en la línea jerárquica, haciéndolos poco operativos, al momento de tomar decisiones o cuando hay problemas. En general hay mejor apreciación de la dependencia del Departamento de OOH, siempre que cuenten con profesionales del área de la construcción con dedicación exclusiva dentro de la unidad, además de profesionales del área social. Existen solo dos regiones, la II y III que consideran adecuada su dependencia al Departamento Técnico.

En la encuesta realizada en enero del 2002 a los encargados del programa en las regiones, la percepción prácticamente de todos es la falta de personal y o falta de dedicación exclusiva a la unidad.

²⁷ Las cifras de N° subsidios con PAT, N° de funcionarios y porcentaje de dedicación al PAT, corresponden al procesamiento de las fichas de información regional que completaron las regiones para efectos de esta evaluación, en enero de 2002. La II Región no consignó la información cuantitativa solicitada, por lo que se utiliza para esa región la información del nivel central sobre cantidad de subsidios otorgados. Las cifras de presupuesto general de los SERVIU son extraídas de la distribución presupuestaria por SERVIU anual y distribución de funcionarios por SERVIU anual. El cálculo de UF esta tomado por el presupuesto global de los SERVIU asignado en pesos, llevado a la UF del 1 de junio del año.

Por los motivos anteriores en varias regiones no se tiene un plan de supervisión y control en terreno de los consultores y no es adecuada la labor facilitadora y de coordinación interna y externa del programa. No existe una evaluación real del servicio prestado por los consultores y la calificación de estos en el registro de consultores.

3. EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

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

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

Producción del componente en las regiones

A continuación se señalan las contrataciones de asistencia técnica efectuadas por los diferentes SERVIU regionales y el SERVIU Metropolitano²⁸, las cuales corresponden a las familias que se beneficiaron de este servicio en el período evaluado.

Cuadro 12. Contrataciones de asistencia técnica a familias con subsidio de vivienda progresiva (PVP) y vivienda rural (SR) según regiones, 1998-2001

Región (a)	1998			1999			2000			2001			Período
	PVP	SR	Ambos (b)	PVP	SR	Ambos (b)	PVP	SR	Ambos (b)	PVP	SR	Ambos (b)	
I	138	76	214	155	17	172	86	8	94	237	209	446	926
II	n/e	n/e	373	177	45	222	276	12	288	289	35	324	1.147
III	0	103	103	0	126	126	0	39	39	0	170	170	438
IV	648	1.506	2.154	2.292	3.199	5.491	1.488	2.446	3.934	876	1.281	2.157	13.736
V	0	0	0	1.604	1.007	2.611	1.150	555	1.705	890	617	1.507	5.823
VI	n/e	n/e	1.301	n/e	n/e	4.390	n/e	n/e	3.403	n/e	n/e	3.479	12.573
VII	n/e	n/e	1.650	n/e	n/e	3.397	n/e	n/e	2.565	n/e	n/e	2.841	10.453
VIII	818	1.280	2.098	838	1.258	2.096	1.445	1.533	2.978	1.900	2.058	3.958	11.130
IX	1.889	492	2.381	513	2.870	3.383	2.573	1.388	3.961	565	2.207	2.772	12.497
X	834	163	997	38	2.021	2.059	276	1.368	1.644	572	1.082	1.654	6.354
XI	345	96	441		118	118	341	36	377	308		308	1.244
RM	n/e	n/e	7.000	0	0	0	843	0	843	2.474	1.895	4.369	12.212
País	4.789	3.731	18.471	5.617	10.661	24.043	8.478	7.385	21.831	7.956	9.554	23.985	88.352

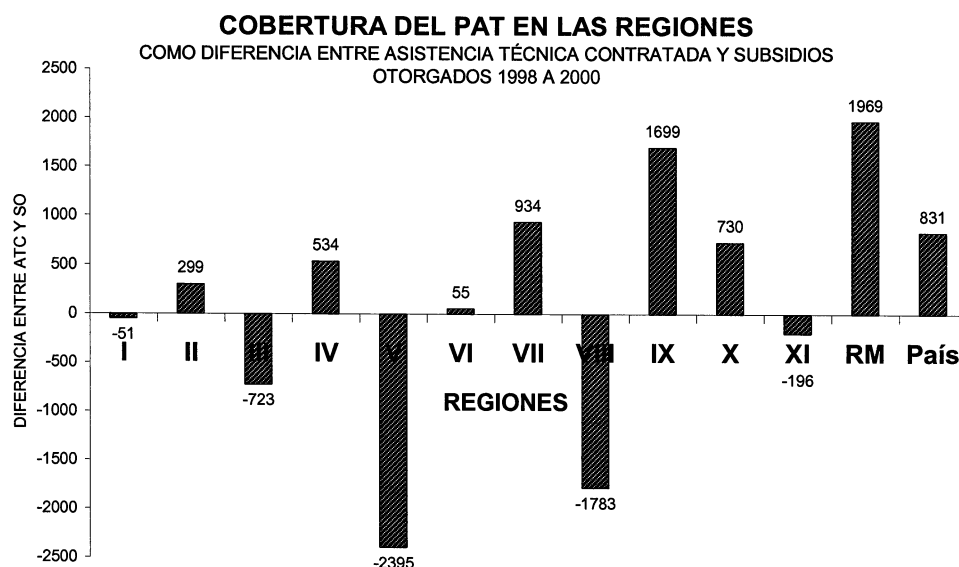
Fuente: Informes regionales 2002

Notas: a) en la XII Región no opera el PAT por no haberse otorgado subsidios para ambos programas en el período; b) Para algunas regiones no se dispone de cifras desagregadas por programas (n/e), por lo cual las contrataciones consignadas en esta columna incluyen prestaciones tanto progresivas como rurales.

El Cuadro anterior señala la distribución regional que han tenido las 88.352 prestaciones de asistencia técnica entre 1998 y 2001, de acuerdo a lo informado por los encargados regionales de este programa. Comparando la cifra de contrataciones en el período con el total de subsidios otorgados (Cuadro 5), ellas habrían excedido en 831 a los subsidios otorgados en el país durante este período. Esta diferencia representa menos del 1% del total, y a primera vista sería posible de explicar atribuir a las contrataciones adicionales ocasionadas por re-emisiones de subsidios que caducan. Sin embargo, un análisis más detallado de la cobertura en las regiones señala un cuadro bastante más preocupante, como se ve en el gráfico siguiente.

²⁸ Estas cifras corresponden al procesamiento de las fichas de información regional que completaron las regiones para efectos de esta evaluación, entre enero y marzo de 2002.

Gráfico 1



Fuente: Cuadros 5 y 12.

Mientras en algunas regiones el volumen de subsidios otorgados es mayor a la cantidad de asistencia técnica, en otras sucede lo contrario. Si estos desajustes se consideran como proporción de las respectivas carteras regionales de subsidios y contrataciones de asistencia técnica, las diferencias adquieren una importancia aún mayor. Solo para la VI Región la diferencia entre las contrataciones de asistencia técnica y los subsidios otorgados es menor del 1%; en las regiones I y IV se presentan variaciones de 5,2% y 4,05% respectivamente. En las regiones II, VII, IX, X y Metropolitana aparentemente las cuotas de contrataciones exceden los subsidios en proporciones que llegan hasta el 26,3% en la III Región, o al 19,2% en la Región Metropolitana; son 6.220 contrataciones que exceden a las familias que recibieron subsidios.²⁹ En cambio, en las regiones III, V, VIII y XI las contrataciones son sustancialmente menores que los subsidios otorgados (entre el 62,3% y el 13,6% de la cartera regional de subsidios, respectivamente), totalizando 5.148 familias subsidiadas para las que no se habría contratado asistencia técnica.

El origen de la cantidad considerable de asistencia técnica que excede las cifras de subsidios requiere indagarse con mayor precisión. La DITEC atribuye estas diferencias en primer lugar, a la decisión de algunos SERVIU de extender las prestaciones de asistencia técnica a familias que fueron beneficiadas con subsidio en años anteriores a 1998, y que hasta ese momento no lograban materializar su subsidio. Sin embargo, esta interpretación no parece sostenerse si se observa en los Cuadros 5 y 12 que las contrataciones totales de servicios en 1998 (18.471) están muy por debajo de los subsidios otorgados en total en ese año (22.064), hecho para el cual no se dispone de antecedentes explicativos. Otro argumento sería que la Región Metropolitana exploró en 1998 licitar asistencia técnica “en verde” incluyendo subsidios otorgados en los años 96, 97 y la programación del año 98. De las 7.000 contrataciones efectuadas por la Región Metropolitana, unas 3.650 podrían haber correspondido a asignaciones anteriores, como diferencia con la

²⁹ En términos porcentuales, la focalización del PAT en la población objetivo se mueve de acuerdo a estas cifras entre -6,2% y + 8%, lo que establece una variación de más de 14%

cantidad de subsidios de ese año. Sin embargo, no está clara la razón por la cual al año siguiente no se contrató ningún servicio para las nuevas familias beneficiarias en ese año. La tercera explicación propuesta por DITEC es el desfase usual entre el momento en que se emite el listado definitivo de beneficiarios de subsidio, y la contratación de asistencia técnica, factor que siendo efectivo, tiene una validez relativa cuando se considera un período de cuatro años en que los desfases tienden a compensarse por las diferencias producidas al comienzo y al final. Por último, la UAT central ha señalado que se producirían sucesivas contrataciones para un mismo beneficiario en los casos de re-emisiones de subsidios que caducan en su período de vigencia normal.³⁰

Para las situaciones en que aparece una contratación menor a lo que correspondería según los subsidios otorgados, la explicación más sólida parece ser que los SERVIU con frecuencia prestan directamente la asistencia técnica, por lo que las diferencias entre subsidios otorgados y contrataciones de asistencia técnica no podrían interpretarse como fallas de cobertura del PAT.³¹

Producción a nivel de áreas

Si bien no se dispone de antecedentes de la producción del componente desagregada por áreas, las UAT regionales señalaron algunos problemas para cada una de ellas. En el área de diseño de proyectos, los principales desafíos para poder promover eficazmente un mejor acceso a los subsidios radican en que i) muchos beneficiarios no cuentan con – o no tienen acceso a – terrenos con factibilidad técnica y económica, ii) las demoras de los municipios y otras entidades – incluso la SEREMI- para otorgar los permisos respectivos, y iii) las expectativas a veces poco realistas de la comunidad para aceptar diseños compatibles con los recursos disponibles.

A su vez, en el área de asesoría para la contratación obras, se presentan dificultades para otorgar un servicio efectivo en muchos casos en que los prestadores se enfrentan a pre-acuerdos de los beneficiarios con determinadas empresas, que limitan las posibilidades de procesos transparentes y eficaces de contratación. También se ha señalado la baja disponibilidad de empresas interesadas en participar en estas obras, situación frente a la cual la asistencia técnica no presenta mecanismos de actuación. La existencia de una oferta adecuada de empresas constructoras es un supuesto demasiado importante para la eficacia del programa en esta área. De acuerdo al cuestionario a encargados regionales, en las regiones I, IV, VII y XI, se detectan dificultades de esta naturaleza³².

En el área de control ejecución de obras, los prestadores han señalado las demoras en los procesos de otorgamiento de permisos de edificación, así como de recepción final por parte de los municipios. Se trata de la actividad de mayor duración entre aquellas que incluye el PAT, que en promedio significa casi 8 meses para los casos de vivienda progresiva y 5,6 meses para el

³⁰ La información disponible para cuantificar este hecho es escasa y contradictoria. Por una parte, algunas cuotas de subsidios re-emitidos se contabilizan nuevamente como subsidios otorgados en el año respectivo, aumentando por lo tanto también la cartera anual de “beneficiarios”. Por otra parte, los encargados regionales estimaron en la reunión con el panel que en general los prestadores estaban obligados a continuar con el mismo contrato de prestación en los casos de re-emisiones. En todo caso, las re-emisiones no explicarían el total de diferencias en aquellas regiones en que el fenómeno es más importante.

³¹ Se desconocen antecedentes sobre la cantidad, calidad y oportunidad de esta asistencia técnica otorgada directamente por los SERVIU, en comparación con aquella que se otorga a través de terceros.

³² Cuestionario regional, Unidades de Asistencia Técnica, MINVU.

subsidio rural.³³ Se requiere redoblar los esfuerzos de coordinación intra e interinstitucional más allá de lo actualmente logrado³⁴.

En cuanto a la asesoría para la ejecución directa, resulta difícil compatibilizar en este subcomponente el objetivo de participación implícito en autogestión del proceso habitacional, con las exigencias de control y adhesión a normativas y procesos establecidos que hace el SERVIU a los prestadores. Ello se expresa por ejemplo, en algunas “dificultades” mencionadas por los prestadores, como la existencia de “contrataciones encubiertas” en la modalidad de autoconstrucción. Estas prácticas también podrían ser consideradas, más que desviaciones, formas de concreción mixtas en que el autoconstructor encarga parcial o totalmente las obras a otros ejecutores del sector informal³⁵.

Del mismo modo que para las áreas de diseño, contratación y control de obras, la eficacia de la prestación de asesoría técnico-legal está fuertemente influida por factores externos al manejo del prestador, como por ejemplo, el aumento de los documentos exigidos por las instituciones y el propio SERVIU, los tiempos de tramitación de los mismos, la existencia de clientes “no viables” desde la postulación que incluyen los paquetes licitados y las dificultades para regularizar y/o comprar terrenos con que ellos postulan.

Disponibilidad de asistencia técnica en regiones

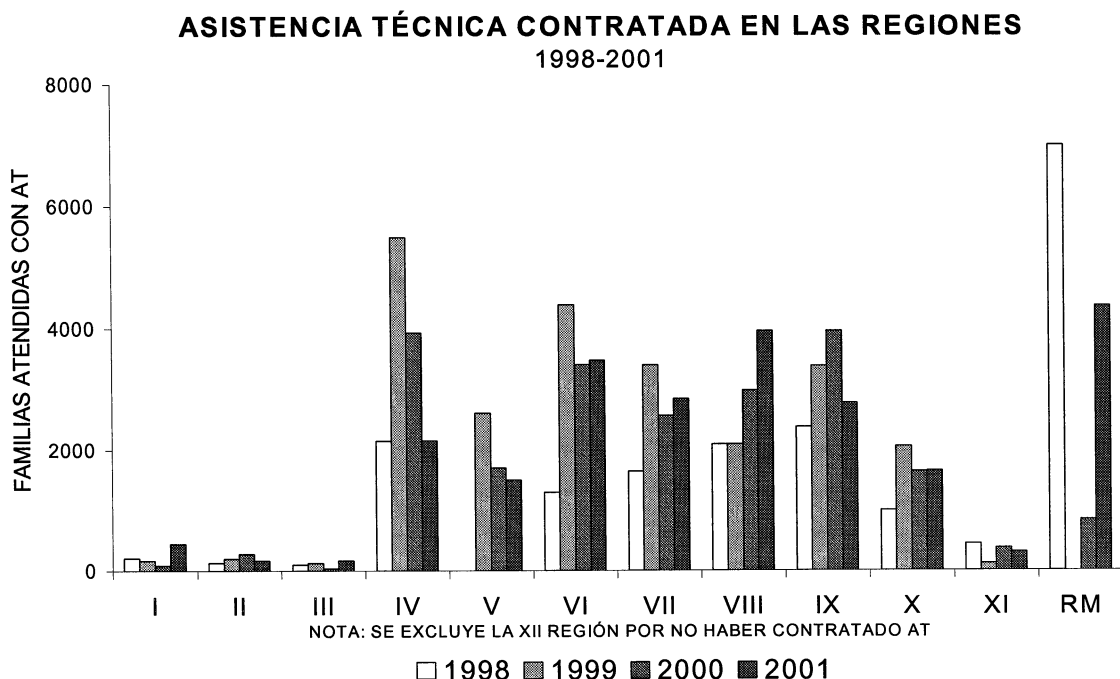
La información recogida en los grupos focales señala que a partir de 1998 se habría ido consolidando el sistema de licitación de asistencia técnica. Este desarrollo acumulativo de la asistencia técnica en el territorio sería deseable para generar una base de consultores y contratistas adecuada como base a un mejor desempeño futuro. La consolidación alcanzada por el PAT en las regiones durante los años se grafica a continuación.

³³ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DITEC: Programa de Asistencia Técnica 1998-1999 Un diagnóstico desde la perspectiva de los actores, Cuadro nº 5

³⁴ En el grupo focal realizado con prestadores, se resaltó la experiencia positiva de un prestador de la V Región, en que la respectiva Delegación del SERVIU se comprometía activamente en tareas de coordinación, facilitando la labor de coordinación interna y con agentes externos.

³⁵ Las principales dificultades de las obras que los beneficiarios ejecutan o mandan ejecutar antes o fuera de la asistencia técnica otorgada tienen que ver con la sujeción a la normativa vigente, en especial la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Gráfico 2



En primer lugar, se puede apreciar una alta concentración de las contrataciones en las regiones IV a IX, hecho que favorecería en esas regiones una oferta de servicios relativamente estable y capaz de hacer frente a las metas del programa 2002. No obstante, las fluctuaciones anuales señalan que no existe un claro proceso incremental en el tiempo. En la Región Metropolitana, por ejemplo, se podrían presentar problemas de oferta que tendrían efecto sobre los costos o la calidad de los servicios. Otra posibilidad es que el incremento sustancial de la oferta en esta región “succione” la capacidad instalada en otras regiones que resulten menos atractivas o más caras de atender para los consultores.

Teniendo en cuenta lo analizado anteriormente acerca de las diferencias de cobertura regional del PAT, sería conveniente recabar información detallada que explique por ejemplo, por qué en algunas regiones se contratan menos prestaciones que subsidios otorgados, y en otra sucede lo contrario.

Oportunidad de la producción del componente

Los prestadores expresaron que la asistencia técnica que se entrega a las familias se prolonga, en promedio, por 15 meses para la Vivienda Progresiva y por 13 meses para la Vivienda Rural, siendo la primera mitad del tiempo destinada a diseño y contratación, y el resto a fiscalización de obras³⁶. Sobre la base de antecedentes de cobro de subsidios consignados en el punto 3.1.2, se confirma lo expresado en las sesiones de análisis con prestadores y funcionarios de las UAT, en cuanto a que se producen en el servicio prolongadas “lagunas” de tiempo en que el contacto con los beneficiarios se interrumpe y/o congela a la espera de tramitaciones o que se superen problemas técnicos o legales. Ello podría afectar la eficacia del componente, dada la dinámica

³⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DITEC: Programa de Asistencia Técnica 1998-199 Un diagnóstico desde la perspectiva de los actores (sin fecha)

realidad de los individuos o grupos (cambios de prioridades, nuevas directivas, nuevas normativas municipales, etc.) y los cambios que pueden tener los equipos de prestadores, los SERVIU, las empresas constructoras, etc.

3.1.2 Desempeño del Programa a Nivel de Propósito.

Al recoger la percepción de las UAT regionales respecto de la complejidad que reviste para la asistencia técnica cada categoría de familias³⁷, los grupos que carecen de terreno aparecen como los más problemáticos, entre otras razones por los recursos que se requieren para adquirir y factibilizar los lotes, y los plazos que demandan las tramitaciones para efectuar estas acciones. Este segmento ha tenido un aumento proporcional en el tiempo, llegando a ser el 36,3% en el año 2000, lo que podría ocasionar mayores dificultades para los prestadores de asistencia técnica. Sigue en complejidad el segmento de beneficiarios individuales sin terreno, que son una proporción reducida. En tercer lugar estarían los grupos con terreno, que han ido perdiendo su importancia cuantitativa. Por último, los individuos que poseen terreno para construir serían los más fáciles de atender, ya que en general no requieren de grandes obras de infraestructura.

La situación analizada para el subsidio rural es parcialmente aplicable al subsidio progresivo. Aunque en este caso no es posible postular sin terreno, se presentan frecuentes problemas al momento de concretar las promesas de compraventa y/o urbanizar estos terrenos. Las UAT regionales expresaron, con algunos matices, que ambos programas son equivalentes en cuanto a las complejidades de presentan para la asistencia técnica.

Desempeño en relación a la concreción de los subsidios

Considerando deseable que la cartera de subsidios otorgados por el MINVU dé lugar no solo a unidades que satisfagan las expectativas de las familias y de los otros actores del PAT, sino además se concrete en una proporción significativa y en plazos razonables, un buen ritmo de concreción de los subsidios que cuentan con asistencia técnica es una contribución esperable del PAT. El Cuadro 14 y el Gráfico siguiente permiten apreciar los efectos sobre la celeridad con que se concretaron los subsidio que ha tenido la asistencia técnica, una vez que ella se estableció como obligatoria.

Cuadro 13. Porcentaje de subsidios progresivos y rurales pagados según plazo de concreción, emisiones 1992 – 2000

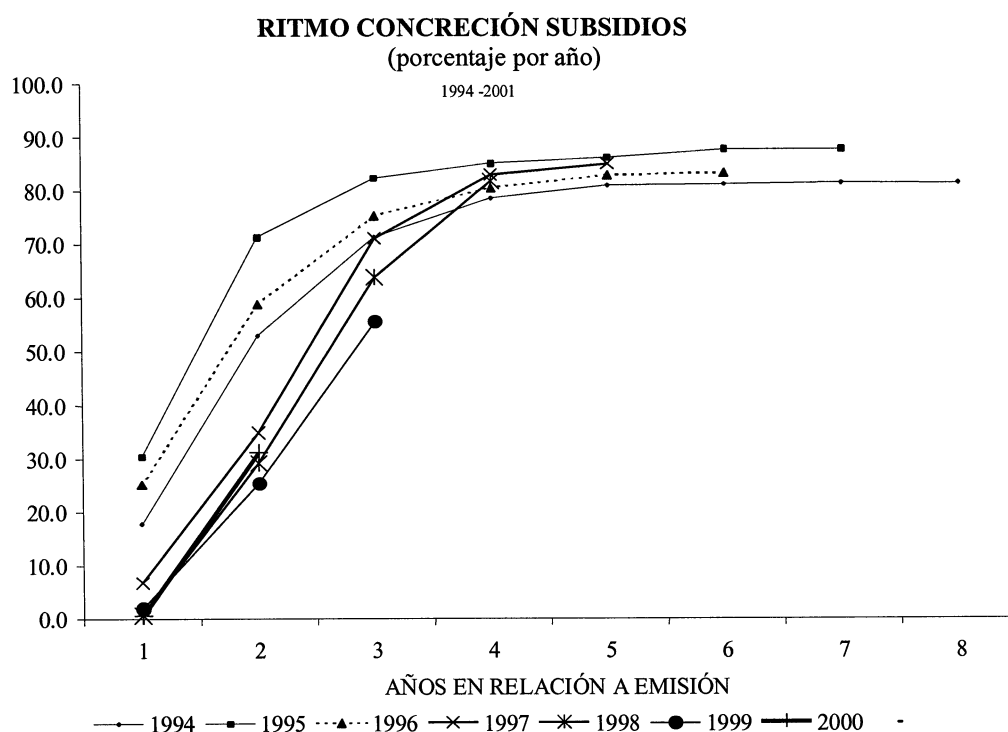
AÑO ASIGN.	Porcentaje acumulativo según tiempo de concreción		
	AÑOS 1-2	AÑOS 3-4	AÑOS 5-6
1992		78,6	
1993	48,3	85,3	86,0
1994	52,9	71,3	81,2
1995	71,3	82,4	87,7
1996	58,7	75,3	83,3
1997	34,8	71,1	
1998	29,2	63,8	
1999	25,4	55,5	
2000	31,1		

Fuente: Elaboración panel con antecedentes DPH

³⁷ Durante el encuentro con las UAT regionales se les solicitó ordenar de mayor a menor complejidad los casos de postulación individual y colectiva con y sin terreno, respectivamente.

La información proporcionada por DPH respecto de los pagos de subsidios señalaría que no se produjo una mayor concreción de subsidios a partir de 1998. Sobre la base de una vigencia inicial de dos años, los subsidios emitidos entre 1993 y 1996 han sido pagados en su gran mayoría en los primeros dos años. En cambio, a partir de esa fecha la proporción se ha ido reduciendo, con una cierta recuperación para aquellos emitidos el año 2000. El Gráfico siguiente muestra que los ritmos no han mejorado, sino por el contrario, son ahora más lentos.

Gráfico 3



Los propios funcionarios reconocen en la encuesta aplicada por el panel, que la influencia sobre la velocidad de concreción de la solución habitacional en general ha sido poca o nula, si bien algunas reconocen haber aumentado el número de subsidios que finalmente se materializan, dado el acompañamiento que se da a las familias para superar los problemas existentes aún más allá de la vigencia inicial del subsidio.

El siguiente Cuadro señala la concreción de subsidios a partir de la contratación de la asistencia técnica, según información de las UAT regionales.³⁸

³⁸ Esta información, recogida en encuestas a los encargados del programa en las regiones, ha sido procesada en el marco de esta evaluación (marzo- abril 2002).

Cuadro 14
PORCENTAJE DE SUBSIDIOS PAGADOS DURANTE EL PERÍODO 1998 A 2001 A BENEFICIARIOS DEL PAT,
POR TIEMPO DE CONCRECIÓN PARTIENDO DESDE LA CONTRATACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA (a)
Regiones seleccionadas (a), 1998 A 2001

Región	% concretado en el período señalado							
	Menos de 1ª año (%)		Entre 1 y 2 años (%)		Más de 2 años (%)		No se han pagado (%)	
	Viv. Progr	Sub. Rural	Viv. Progr	Sub. Rural	Viv. Progr	Sub. Rural	Viv. Progr	Sub. Rural
I	60	45	37	52	0	2	3	1
II	62	26.1	6.7	17.4	3.5	0	27.8	56.5
VII	5	10	55	60	30	25	10	5
VIII	20	50	40	40	35	7	5	3
IX	5	5	50	70	40	20	5	5
XI	10	30	50	50	25	15	15	5

Fuente: Procesamiento cuestionario regional, abril 2002

Nota: a) solo se incluyen las regiones que manejan información al respecto; se descartaron aquellas que presentan inconsistencias en los datos entregados.

Según la información de las UAT consignada en el cuadro anterior, la concreción de los subsidios, medida a partir de la contratación de la asistencia técnica, es bastante más veloz que lo que señalaba el análisis a partir de la fecha de otorgamiento de los subsidios. Los subsidios concretados dentro de los dos primeros años de asistencia técnica promedian en estas seis regiones un 66,8% para la vivienda progresiva y un 75.9% para el subsidio rural. Estas cifras podrían indicar que la ineficacia no se debe tanto a la asistencia técnica misma, sino a las demoras para que los subsidiados puedan acceder a ella, al diferirse las licitaciones respecto del otorgamiento de subsidios. Sin embargo, debe considerarse que la información del cuadro anterior representa solo a un 42,3% de la asistencia técnica contratada a nivel nacional, y que es posible que en las regiones que no pudieron disponer de información para este análisis se dé un cuadro menos satisfactorio.

En resumen, no hay fundamentos suficientes para afirmar una influencia positiva del PAT en relación a la velocidad de concreción. La UAT central atribuye esta situación parcialmente a la importante proporción de beneficiarios no viables dentro del conjunto de seleccionados, sobre todo por las dificultades de acceder a terrenos adecuados para concretar los subsidios. Se carece de información acerca del segmento de subsidiados "no viables" que existía antes de 1998, pero al parecer la situación no se ha agravado: por una parte, las cifras de postulantes y beneficiarios sin terreno que se analizaron anteriormente indican que ellos han tendido a disminuir en el período de vigencia del PAT; por otra parte, han aumentado los beneficiarios individuales, a los que los operadores señalan más fáciles de asistir que a los grupos organizados.

Parece razonable entonces asociar la relativa neutralidad del PAT respecto de la velocidad de concreción de subsidios sobre todo al mayor control que ahora ejercen los prestadores para que se cumpla la normativa constructiva y de urbanización. En las reuniones con la UAT regionales, los funcionarios explicaron esta mayor demora sobre la base de dos argumentos: i) los esfuerzos que realizan los prestadores por "sacar adelante" los casos más difíciles, aún cuando ello implique largos procesos; ii) las mayores exigencias y controles normativos vigentes a partir de 1998, que impiden que se cobren subsidios que no cumplen con estos requisitos. Sin embargo, no existen datos precisos que permitan corroborar estas explicaciones.

Grado de concreción de subsidios

El cuestionario regional aplicado a los funcionarios de las UAT regionales señala que la mitad de las regiones que participan en el PAT perciben que, más allá de los plazos, se habría aumentado el número de subsidios que finalmente se materializan, dado el acompañamiento que se da a las familias para superar los problemas existentes. El seguimiento que efectúa el MINVU a los

subsidios que finalmente no se concretan, permite corroborar solo parcialmente este efecto.³⁹ De acuerdo a la información de DPH, sólo 271 subsidios de vivienda progresiva otorgados a partir de 1998 han debido emitirse nuevamente por haber caducado. Esta cifra tan reducida para el volumen de subsidios otorgados, podría indicar que el PAT contribuye a que ellos se concreten; sin embargo, no se puede concluir que el PAT es el principal responsable de esta concreción.⁴⁰ Si se considera por ejemplo el comportamiento de los pagos que han tenido los subsidios, la proporción de subsidios otorgados que no se concretan en viviendas ha permanecido relativamente estable en el tiempo, sin que se observen cambios importantes a raíz de la incorporación del componente. El Cuadro 15 señala que una cifra significativa de 44,5% de los subsidios emitidos en 1999 que aún no se han cobrado, en circunstancias de que vigencia es de dos años.

Satisfacción de los beneficiarios con el servicio

Considerando la evaluación de la DITEC del año 2000, que arroja resultados aplicables al Programa en general, un 84,7% de los encuestados reconoció haber contado con asistencia técnica, siendo ligeramente mayor esta percepción para las familias beneficiadas con subsidio rural que para las que accedieron a un subsidio para vivienda progresiva. Preocupan las constataciones del citado estudio respecto de la efectividad del programa para apoyar de manera personalizada a estos beneficiarios. Así por ejemplo, sólo un 46,8% reconoce haber tenido acceso al prestador y un 46,2% haberse reunido con él de manera regular. Estas cifras reflejarían un problema de "lejanía" del servicio respecto de las familias que se supone debería atender.

En contraste con lo anterior, las respuestas respecto del nivel de información que manejaban los beneficiarios señalan que éste logró una difusión bastante aceptable. Un 89,5% señaló haber sido informado sobre la superficie que tendría su vivienda. Más del 90% declaró conocer el número de recintos, la distribución interna, las especificaciones técnicas y la localización que tendría su futuro alojamiento. Considerando que menos de la mitad de las familias señalan que tuvieron contacto efectivo con los prestadores, se podría suponer que la cobertura de información respecto de los proyectos opera en el PAT de manera indirecta - a partir de contactos de los prestadores con algunos beneficiarios, líderes o el propio SERVIU que luego transmiten estos antecedentes a los interesados.

El cuadro siguiente señala la opinión que le cabe a los beneficiarios el desempeño de los diferentes actores que participan en la asistencia técnica.

Cuadro 15. Percepción de los beneficiarios sobre los actores, SERVIU, Empresa y PSAT

Evaluación	SERVIU %	Empresa constr. %	PSAT %
Buena y muy buena	78,3	71,7	58,9
Regular, mala, muy mala	9,0	18,5	21,4
No sabe/ no corresponde	12,7	9,8	19,7
Total	100	100	100

Fuente: Evaluación de Beneficiarios, Diciembre 2000

En general, los actores del proceso de concreción de subsidios son evaluados positivamente por los beneficiarios. Si en la evaluación anterior (de 1998) las mayores críticas las acumulaban las empresas constructoras, hoy son los prestadores los peor evaluados. Además, la relación con los

³⁹ El análisis se basa en antecedentes proporcionados por DPH sobre seguimientos de casos especiales del programa de subsidios básicos gestión privada y subsidios progresivos.

⁴⁰ De acuerdo con los antecedentes entregados, el total de 4.700 subsidios básicos y progresivos remitidos o ampliados a partir del año 1999 corresponden a asignaciones efectuadas a partir de 1992, esto es, hasta 7 años después de ser otorgados. El hecho de que fueran re-emitidos pese a encontrarse caducados ha sido explicado por DITEC a partir de la posibilidad existente de prorrogar los subsidios, antes de recurrir a su re-emisión.

prestadores de asistencia técnica aparece como la menos conocida por las familias, lo que sumado a las calificaciones negativas y desconocimientos comentados anteriormente los definen como los actores más débiles del proceso para los beneficiarios.

Desempeño en relación a la calidad de las viviendas

El panel no pudo disponer de antecedentes “duros” que permitieran comprobar los efectos del PAT sobre el nivel de calidad de las soluciones habitacionales de las familias que fueron atendidas en el período. Por ello, se recurre a la percepción que tienen los beneficiarios al respecto. Las familias estiman mayoritariamente que el PAT ha sido eficaz para resolver sus problemas constructivos (83,3%), y estiman que la AT les permitió obtener una mejor solución (80,4%). La opinión general sobre el PAT se consigna en el Cuadro siguiente:

Cuadro 16. Evaluación de PAT por los beneficiarios

Evaluación	Previo a la construcción (%)	Durante la construcción (%)
Muy bueno	9.9	9.9
Bueno	41.1	43.3
Regular	16.2	16.9
Malo/muy malo	5.1	5.5
No sabe	27.0	24.4
Total	100	100

Fuente: Evaluación de Beneficiarios, Diciembre 2000

Más de la mitad de los beneficiarios estima que el acompañamiento obtenido en las fases previas a la construcción fue bueno o muy bueno, proporción que se incrementa ligeramente para la etapa de construcción. En contraste, casi uno de cada tres hogares piensa, ya sea que la asistencia técnica fue deficiente o bien no sabe evaluarla. El Cuadro indica un problema de articulación entre prestadores y beneficiarios, que podría impedir la aparición de sinergia y apoyo a proceso participativos.

Comparando las evaluaciones según los dos programas a que la asistencia técnica es aplicable y obligatoria, el servicio anterior a la construcción fue evaluado como bueno o muy bueno por una mayor proporción de beneficiarios de subsidio progresivo (54,6%) que de subsidios rurales (48,4%). Esta situación tiende a igualarse para el servicio durante la ejecución, con porcentajes de 55,5% y 54,6% respectivamente. Nuevamente resulta preocupante que un 34% de los beneficiarios de subsidio rural no conozca la calidad de la asistencia técnica previa a la construcción, y un 26,3% tampoco sepa si fue adecuada o no durante la fase de ejecución. De acuerdo al citado estudio, ello sería atribuible a una menor presencia del consultor en terreno, o a problemas de difusión sobre el PAT. En todo caso, las cifras revelan un importante problema que debe considerarse al momento de analizar la cobertura efectiva del PAT.

3.1.3 Desempeño del Programa a Nivel de Fin.

Mejoramiento de la calidad de las soluciones habitacionales

En un plano más general, el PAT pretende mejorar la calidad de la oferta habitacional social. La percepción de los funcionarios en regiones es que el PAT ha logrado logros importantes en esta área. Así por ejemplo, 9 regiones expresaron que se ha contribuido a generar una mejor oferta constructiva, y para 8 regiones el PAT ha permitido mejorar en un grado importante la calidad de la vivienda entregada. En otras áreas relacionadas a la calidad los avances percibidos son menores, o bien se estima que el PAT no ha podido efectuar una contribución importante. Por ejemplo, las UAT regionales expresaron en el grupo focal que el PAT no logra superar las dificultades de urbanización de terrenos.

La calidad efectiva y percibida de la vivienda varía según se trate de los beneficiarios de vivienda progresiva o rural. Las fichas técnicas de las viviendas que lograron los beneficiarios encuestados en diciembre 2000 señalan que un 95,2% y 98% de los beneficiarios de subsidios progresivos y rurales, respectivamente, consideran la superficie de su vivienda suficiente o al menos posible de ampliar más adelante. Mientras entre los primeros un 71,2% consideraba su vivienda terminada, entre los segundos un 85,8% afirmaba su conformidad con la terminación.

Los logros del PAT para promover una construcción concordante con la normativa vigente, también han tenido un costo⁴¹. La mayor exigencia de un nivel de servicios sanitarios en el sector rural demanda recursos que antes se destinaban a construir una edificación más amplia, y podría en el futuro rebajar la proporción de beneficiarios del subsidio rural que obtenían superficies mayores a 40 m² (58%) aunque no contaban con servicio sanitario. De acuerdo a las evaluaciones realizadas al programa, los beneficiarios opinan que se obtuvo una mejor solución habitacional con la Asistencia Técnica. Sin embargo resulta difícil “aislar” el efecto que podría haber tenido la existencia de este servicio sobre la calidad de las soluciones, de otros factores que podrían ser más determinantes. Entre ellos, cabe citar la calidad de la selección de los beneficiarios, el monto de los subsidios otorgados, los recursos adicionales que ellos pudieron haber aportado, la existencia de terrenos adecuados, la existencia de empresas constructoras eficientes, etc.

Es posible hipotetizar que si bien el PAT ha logrado introducir mayores controles sobre los procesos constructivos, esto tiene su contrapartida en la reducción del ritmo de concreción de los subsidios. Aparentemente, el PAT ha “filtrado” aquellos subsidios que eran viables, demorando o descartando el pago de subsidios que no corresponderían a soluciones concordantes con la normativa.⁴² Respecto a una cuantificación de los no viables, en la actualidad, la UAT central está en proceso de implementar una metodología de cuantificar este grupo de beneficiarios. Asimismo, de acuerdo al cuestionario a las UAT regionales, diez regiones identifican que las dificultades en la etapa de postulación han incidido negativamente sobre la no concreción de subsidios.⁴³ Esta información también se confirma en el grupo focal con encargados regionales.⁴⁴

Si ello constituye un logro o un problema sólo puede definirse sobre la base de una priorización de objetivos que no estaría totalmente consensuada entre los encargados del PAT y los propios beneficiarios. Por ejemplo, en los grupos focales se mencionaron las dificultades para que los beneficiarios de subsidio rural aceptaran destinar la mayor parte de subsidios a soluciones sanitarias aceptadas por la norma, en vez de asegurar viviendas de mayor superficie.

Integralidad del servicio

Según lo expresado en los grupos focales, se observa una tendencia a contratar todas o casi todas las áreas de asistencia técnica para asegurar un servicio integral y prevenir problemas que puedan surgir durante el acompañamiento al proceso habitacional. Los operadores del PAT – en especial en el nivel central- asignan una gran importancia al fin de entregar a las familias de menores

⁴¹ DITEC: Evaluación de Beneficiarios PAT, Diciembre 2000. Diagnóstico Técnico de la Vivienda

⁴² Sin embargo, merece tenerse en cuenta lo expresado por el grupo focal de prestadores, de que las exigencias cada vez más estrictas en el plano normativo pueden estar dejando fuera de precio algunas soluciones realistas, por ejemplo para el sector rural.

⁴³ Esto por la postulación sin terreno, por la falta de concreción del título de dominio de parte de Bienes Nacionales, por la poca factibilidad de los terrenos en zonas urbanas, la poca factibilidad de agua y alcantarillado, litigios jurídicos. En algunas regiones se hace diferencia entre problemas de postulación por programa de subsidio, como es el caso de la Región Metropolitana: Subsidio rural sin terreno – se hace inaplicable dentro de vigencia del subsidio; Subsidio rural con terreno sin factibilidad; Subsidio rural con terreno y factibilidad pero en tramitación de urbanización – en general este trámite no es compatible en tiempo con los subsidios. Vivienda Progresiva: comités no cuentan con posibilidades adicionales para la urbanización y el subsidio no alcanza para ejecutar las obras necesarias exigibles por reglamentación. Cuestionario regional, Unidades de Asistencia Técnica.

⁴⁴ Efectuado el día 8 de abril de 2002.

recursos este servicio integral, que atienda todos los aspectos y problemas de la concreción de su solución habitacional. Sin embargo, es razonable pensar que se podría obtener también un servicio integral sin tener que contratar todas estas áreas. Ello es especialmente relevante para un programa cuya focalización depende de otros programas - Subsidio Rural y Vivienda Progresiva Privada – lo que no impide establecer un tratamiento diferente entre los grupos más vulnerables y los que tienen algunas habilidades para proveerse de una vivienda. Una cobertura total se justifica para el área de inspección como un servicio externalizado por el SERVIU y aplicable a toda la producción habitacional, pero no parece necesario para otras áreas en que los grupos o individuos pueden o prefieren prescindir de ella. Si se dispone de un diagnóstico previo que permita discriminar entre aquellos subsidiados que requieren de la mayor parte de las áreas, y aquellos que bien podrían prescindir de algunas, sería posible cautelar que se dé al beneficiado una atención que cubra todos los aspectos necesarios de una manera más transparente y precisa que incluyendo a todas las áreas en costos que arrancan del supuesto de no todas se efectuarán.

Apoyo a la participación de los beneficiarios

Ocho de las 12 regiones encuestadas para esta evaluación estiman que el PAT ha permitido mejorar la participación de las familias en las decisiones sobre concreción de su solución habitacional, lo que constituye un significativo avance para fortalecer su capacidad de decisión y negociación. La posibilidad que se otorga al beneficiario de participar en las decisiones respecto de su vivienda es un elemento valioso que aporta este programa a la política sectorial. Algunos ejemplos recogidos durante el grupo focal con los prestadores de asistencia técnica señalan que se han establecido métodos y operatorias innovadoras para facilitar la participación.

En este contexto es interesante analizar la calidad de la relación de los beneficiarios con los dirigentes, en el caso de postulaciones colectivas. Un 81% de estas familias consideran que esta relación fue buena o muy buena, lo que señala que al interior de los grupos debería haber existido una comunicación y colaboración efectiva. Sin embargo, el estudio entrega cifras de participación relativamente bajas de los grupos en la asistencia técnica durante la fase de diseño (43,9%). El resultado es mejor para la contratación de obras (65,6%) y la inspección técnica (57,0%), pero dista de satisfacer teniendo en cuenta el objetivo explicitado para el programa, de apoyar a las familias en el proceso de consecución de su alojamiento.

La trayectoria de la Asistencia Técnica desde comienzos de los años 90 a la fecha señala una reorientación importante de sus objetivos. Desde un programa orientado sobre todo a promover las capacidades de los habitantes más vulnerables para participar en sus procesos habitacionales, ha pasado a priorizar la externalización de servicios de promoción y control de la producción habitacional en los dos programas que presentan los mayores riesgos de fallas técnicas, a la luz de los costos políticos evidenciados en algunos episodios durante los últimos años de la década pasada. En este contexto, modificaciones como la eliminación de asistencia técnica en la fase de postulación pudieron limitar el potencial del PAT para fortalecer la participación en los procesos habitacionales. El proceso de privatización de la oferta que está en marcha requerirá que el PAT ayude a crear una demanda cada vez más informada y organizada en el segmento de menores ingresos.

Apoyo a la participación de agentes privados en la oferta social

Como se comentó antes, la política habitacional está acentuando en los últimos años la producción privada en general (88,2%), y dentro de esta, aquella que corresponde a los programas para los más pobres. Para acompañar esta tendencia se requiere una política explícita de extensión o maduración del PAT, fuertemente articulada con las decisiones sobre la distribución de subsidios, de modo de garantizar que los subsidios progresivos y rurales que se otorgan en las diferentes regiones tengan asegurado un apoyo técnico. Un ejemplo interesante es la Región Metropolitana.

Acá se programa la más baja proporción de estos programas privados “populares”, en circunstancias de que sería posible ensayar en ella una descarga importante de la ejecución SERVIU, con las ventajas probables de contar con un mayor sector de oferta del SAT. En comparación, en las Regiones IX y XI, por ejemplo, se programa una altísima proporción de oferta privada, y dentro de ella, del segmento más social. En cierto grado se ha logrado allí establecer una práctica de licitación de obras; sin embargo, resulta necesario comprobar que la oferta de contratistas y consultores es suficiente y adecuada para otorgar la asistencia técnica que demandan estas metas.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia y Calidad del Programa

Resumen de conclusiones sobre la eficacia y calidad general del Programa

El siguiente Cuadro, resume algunos indicadores para medir la eficacia y calidad del programa.

Cuadro 17. Evolución de algunos indicadores

Nivel	Indicadores	Cuantificación			
		1998	1999	2000	2001
Propó sito	Eficacia				
	% de subsidios pagados en 4 años (a)	83%	81,7%
	% de subsidios pagados en 2 años (b)	29.2	25.4	31.1	...
	Calidad				
	% beneficiarios reconocen haber obtenido mejor solución con la AT(c)	80,4		75,5	s/d
Com- ponen tes	Eficacia				
	% beneficiarios/AT(d)	90,2		84,7	
	% beneficiarios evalúan al PSAT antes de construcción de manera favorable(e)	51,1		s/d	s/d
	% beneficiarios evalúan al PSAT durante la construcción de manera favorable(f)	60,0			
	Nº prestadores contratados (g)	8	14	17	15 (78 (h))
% contratos por licitaciones (i)	93.1	86.2	86.7	52.2	

a) Se ha estimado que un plazo de 4 años a partir de la asignación al beneficiario sería límite para que la concreción se pueda considerar eficaz. b) Se considera que un plazo de 2 años señalaría que se han concretado dentro del período de vigencia. c) % de beneficiarios que declaran haber obtenido una mejor solución gracias a la AT en las evaluaciones de 1998-1999 (Tabla 14) y 2000 (Tabla 26) de DITEC d) % de beneficiarios que declararon haber contado con AT en las evaluaciones de 1998-1999 (Tabla 5) y 2000 (Tabla 5) de DITEC e) % de beneficiarios que evalúan al PSAT antes de construir la vivienda como “bueno” o “muy bueno” en las evaluaciones de 1998-1999 (Tabla 12) y 2000 (Tabla 21) de DITEC f) % de beneficiarios que declararon evalúan al PSAT durante la construcción de la vivienda como “bueno” o “muy bueno” en las evaluaciones de 1998-1999 (Tabla 13) y 2000 (Tabla 23) de DITEC g) Análisis parcial, sobre información de 4 regiones. (h) Nº total de prestadores con contrato vigente en la actualidad a nivel nacional i) porcentaje de licitaciones por año en relación al total de contratos; la diferencia corresponde a tratos directos; sobre la base de 134 contratos en 6 regiones.

Entre los logros del PAT desde la perspectiva de su eficacia, ha podido ser documentado el siguiente:

Satisfacción de los beneficiarios

Respecto de la conformidad que expresaron los beneficiarios sobre los resultados de la asistencia técnica, la evaluación efectuada por la unidad ejecutora señala que una apreciación muy positiva por parte de más del 80% de los beneficiarios. Del mismo modo hay una percepción de la mayoría de los beneficiarios de asistencia técnica, de que recibieron un servicio de calidad “buena” y “muy

buenas". Sin embargo, se detectó que un grupo significativo de beneficiarios no conoce el programa o al consultor, lo que señala que es posible avanzar en el acercamiento del PAT a los hogares que deberían beneficiarse del mismo.

Otro eventual logro, mencionado por las UAT y algunos prestadores durante los grupos focales, tiene que ver con la obtención de una mejor calidad de vivienda. Sin embargo, este avance no ha podido ser comprobado en la evaluación, por carecerse de estudios comparativos de las características de la vivienda rural y progresiva privada antes y después de entrar en vigencia el PAT.

Los principales problemas en relación a la eficacia pueden enumerarse como sigue:

Incoherencia cuantitativa entre producción del componente y beneficiarios objetivo

A nivel de producción del componente, la cobertura global del PAT habría sido numéricamente adecuada en el nivel nacional a partir de 1999. A partir de ese año, se acusa un excedente de contrataciones respecto de los subsidios otorgados que no ha podido ser explicado. Ello acusa una desarticulación entre el proceso de asignación de subsidios y aquel de licitación de asistencia técnica en las regiones, ocasionando desfases en el tiempo que pueden incidir muy negativamente en la concreción del subsidio. También favorecen adelantos de obra y contrataciones directas por parte de los beneficiarios que luego causan problemas al proceso de asistencia técnica. Por otra parte, no se encuentra normada la provisión directa de asistencia técnica por parte de los SERVIU, desconociéndose si ella sucede efectivamente, y en qué condiciones se entrega.

Falta de precisión en la contratación de áreas de asistencia técnica

Dada la carencia de diagnósticos sobre las características de la cartera de beneficiarios de los subsidios, los SERVIU han tendido a incluir todas o la mayor parte de las áreas en las licitaciones, de modo de anticiparse a eventuales problemas futuros. Ello incide en la sustentabilidad del PAT, ya que podría estarse contratando actividades que no se efectúan – con los consiguientes costos – o desincentivando a los consultores a presentarse a las licitaciones demasiado riesgosas.

Contradicción entre los objetivos de elevar la calidad y ampliar el acceso a la vivienda

Desde una perspectiva conceptual el PAT no ha logrado priorizar entre objetivos relacionados con los procesos habitacionales propiamente tales, que estuvieron en la génesis del PAT, y los nuevos objetivos relevados en 1998, que tienen que ver con el logro de un mejor producto habitacional. Dado que los estándares y normativas de estos productos se fijan desde el operador y la norma vigente, en la práctica se generan contradicciones entre lo que quieren o pueden hacer los beneficiarios, los consultores y el SERVIU. Por una parte, se ha introducido a través de una atención personalizada, un mayor control para que los procesos de concreción de subsidios culminen en viviendas de acuerdo a la normativa vigente.

Sin embargo, la mayor acuciosidad en el cumplimiento de la normativa no ha logrado mejorar la velocidad de concreción de los subsidios a partir de 1998. El tiempo que transcurre desde que se otorgan los subsidios hasta que ellos se pagan no ha disminuido, sobre todo en el Programa de Subsidio Rural.⁴⁵

Concreción incierta de los subsidios

⁴⁵ Por otra parte, al igual que para los eventuales logros, debe reconocerse que otros factores ajenos al PAT pueden impedir o atenuar su efecto positivo sobre el ritmo de concreción. Entre ellos destaca la dificultad de encontrar terrenos en costos adecuados para este tipo de subsidios.

Los operadores han expresado que a través de un seguimiento prolongado de los casos más complejos se logra concretar una mayor proporción de los subsidios otorgados. Sin embargo, este hecho no fue posible de comprobar con la información estadística existente, por lo que persiste la incertidumbre al respecto.

Si bien este problema no es atribuible directamente al PAT, afecta de manera importante su eficacia. Su raíz está por una parte en el proceso de postulación y selección, que permite que una proporción de familias sean beneficiadas con subsidios pese a que no hay posibilidades razonables para concretarlos. El PAT podría colaborar en la detección de los beneficiarios “no viables” y su direccionamiento a conductos especiales de concreción. Por otra parte, la propia exigencia de mayor estándar por ejemplo para el subsidio rural en relación a la urbanización, hace que muchos subsidios que antes se concretaban en niveles de flexibilidad mayores ahora podrían no ejecutarse.

Limitaciones en la consolidación regional del PAT

El PAT no ha logrado establecer para las regiones las condiciones favorables a una efectiva consolidación. Por una parte, han influido las fluctuaciones regionales en la asignación de subsidios, que no dependen del programa. La flexibilidad operativa para el manejo regional del PAT – que es deseable dentro de ciertos límites – también tiene su contrapartida en diferencias apreciables de jerarquía, enfoque y recursos, que limita la acumulación e intercambio de experiencias para elevar el nivel de desempeño a nivel nacional. Por último, preocupa la dispersión y ausencia de información comparable sobre la eficacia lograda en cada región, que refleja la carencia de controles que se tiene sobre muchos aspectos del programa.

Con todo, la cantidad de contrataciones efectuadas en las regiones parece indicar que no han existido limitaciones insalvables para contratar la asistencia técnica. Los datos que se consignan para algunas regiones señalan que los prestadores contratados se mantienen en un volumen relativamente constante.

4. EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL PROGRAMA

4.1. Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia y Economía del Programa

4.1.1. Análisis de actividades y/o componentes

Respecto a las actividades para la ejecución del PAT —realizadas a nivel regional y central—, se observan tanto dificultades como potencialidades para la mejora del grado de eficiencia que alcanza el programa.

A nivel central, estas áreas son: la planificación anual y el monitoreo global del programa. La planificación anual del programa depende de las metas programáticas de los programas habitacionales de subsidio progresivo y rural, definidas por la División de Política Habitacional. En este sentido, la eficiencia de la planificación depende de la generación oportuna de metas programáticas en otros programas del MINVU. Esto no es una ineficiencia del PAT. Sin embargo, este hecho puede hacer que la operación del PAT sea más costosa. El monitoreo global del programa debe proporcionar información para gestionar mejor el programa, e incorporar innovaciones regionales —tanto en los SERVIU como en los PSAT— a otras regiones y prestadores. Se observa un esfuerzo importante de la UAT central en este sentido —por ejemplo, los encuentros regionales con operadores del programa y las evaluaciones efectuadas—, sin

embargo, esta actividad aun puede ser más desarrollada. Se requiere una definición de metas de gestión orientada a mejorar eficiencia, por ejemplo, estudiar los costos regionales de equipos de PSAT para orientar las exigencias sobre los prestadores por licitación, o definir un instrumento para monitorear los costos regionales por área de prestación de AT.

A nivel regional, también, se observan dificultades y potencialidades respecto a las actividades para la ejecución del programa. En primer lugar, respecto a la identificación y localización de la población objetivo, en general, el programa se apoya en la información proveniente del sistema de postulación y otorgamiento del subsidio, siendo ésta, en la práctica, no siempre correcta. El peso de corregir estos datos, lo lleva aquel PSAT quien gana la licitación correspondiente. Aunque aparentemente externalizado, este peso puede tener costos respecto a la eficiencia del programa, en particular sobre la oportunidad de atención al beneficiario.

La segunda área donde se observan posibles ineficiencias, es la de licitaciones. Los servicios de asistencia técnica se entregan en forma obligatoria a todos los beneficiarios a quien se ha otorgado subsidios progresivos y rurales. En las regiones, se licitan paquetes de beneficiarios de cada uno de los programas, de acuerdo al proceso de otorgamiento de subsidios, en volúmenes que permite cierta economía de escala para que sea una operación rentable para los PSAT. Sin embargo, en algunas regiones, se detectan tasas de otorgamiento de subsidios muy variadas, haciendo más complejo el logro de economías de escala en las licitaciones. Este factor es externo al programa —depende de la planificación regional de llamados del programa anual de subsidios, de los sistemas de selección de beneficiarios y, en algunas regiones de los Convenios de Programación— y hace que los costos del PAT sean más altos que si el programa tuviera control sobre este factor. Adicionalmente, respecto a este mismo tema, parece ser que la competencia entre consultores —en base tanto de precio como de calidad de servicio entregado— es relativamente limitada, dado que tanto los precios unitarios como la dedicación requerida de profesionales y de infraestructura a la ejecución del programa licitado están fijadas en las bases de licitaciones, por los propios SERVIU regionales.

Siguiendo en este mismo tema de las definiciones de los SERVIU regionales respecto al equipo profesional e infraestructura dedicados a la ejecución del PAT, como se mencionó en el capítulo 2.1.2 de este informe, las exigencias de algunas regiones han sido tan exigentes que algunos PSAT han declinado de participar en licitaciones, excusando que los costos reales superan los precios ofrecidos en las bases de licitaciones, no superior a 5% del subsidio, y en casos excepcionales, hasta un 7,5%.⁴⁶

La tercera área que se debe examinar es la relación contractual con el PSAT. La obligatoriedad del programa hace que todos los beneficiarios deben ser atendidos en el proceso de asistencia técnica, incluyendo aquellos que vienen con problemas en la etapa de postulación. Por falta de información sobre la cantidad de falla por estos problemas, los PSAT deben incorporar el riesgo de atender a este grupo al ejecutar el programa para el paquete de beneficiarios contratado. Dependiente de su estrategia, este puede significar menos atención hacia los beneficiarios “viables” por resolver a los casos difíciles que se han arrastrado desde los programas de subsidio, alargando el plazo de aplicación del subsidio y afectando la eficiencia del programa. También, por el contrario, puede significar una postergación de los casos “inviables”. Es importante mencionar que este riesgo se asume, de parte de los PSAT, sin ningún premio.

Estos factores respecto a la naturaleza del mercado de prestadores, las limitaciones que imponen los programas de subsidio que atiende el PAT y los requerimientos de contenidos de la asistencia técnica, hace que difícilmente sea rentable el negocio de prestaciones de asistencia técnica. Sin embargo, con algunos ajustes importantes en el PAT, se observa que hay posibilidades de

⁴⁶ De acuerdo a la información proporcionada en el grupo focal con PSAT.

estandardizar aspectos del programa (exigencias hacia los prestadores, tipo de asistencia técnica brindada, por ejemplo), permitiendo mejoras en su eficiencia y en la rentabilidad para los agentes externos. En cualquier caso, se debe examinar las posibilidades de aprovechar economías de tiempo y de escala en aprovechar la infraestructura de los SERVIU (y sus delegaciones provinciales), cuando ésta exista.

La siguiente área es la de control del trabajo de los PSAT. De acuerdo a los resultados iniciales del cuestionario regional⁴⁷, esta función se lleva a cabo en forma muy limitada, teniendo efectos no conocidos sobre el control de calidad del servicio entregado por los PSAT, y así sobre la eficiencia del programa.

Asimismo, se ha detectado una burocratización excesiva respecto a la aprobación de informes y pago de productos intermedios a los PSAT⁴⁸. No obstante lo anterior, el MINVU ha dado señales concretas tendientes de desburocratizar este trámite, específicamente, instruir a las regiones de no exigir informes adicionales a los requeridos por normativa. En algunas regiones, por el volumen de familias atendidas, la entrega y aprobación de informes se ha vuelto compleja. Respecto a la lentitud en el pago de productos intermedios, existe una precariedad del recurso humano encargado de revisar el cumplimiento de las áreas, una superposición de funciones en los SERVIU, productos inconclusos y una lentitud de otras instituciones (Servicio de Salud del Ambiente, Municipios).

4.1.2. Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias.

No se detectan una duplicidad de funciones con otros programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo. Sin embargo, sí es clave la coordinación efectiva que se produce entre el PAT y los programas de subsidios habitacionales progresivas y rurales en la eficiencia del programa, tanto a nivel central como a nivel regional. A nivel regional, se requiere de una coordinación eficaz entre los programas de subsidio y el PAT, para minimizar el tiempo entre el otorgamiento del subsidio y la contratación de la asistencia técnica. Respecto a esto, el cuestionario regional indica que entre 1998 y 2002, se ha acortado esta etapa del proceso.⁴⁹ A nivel central, se requeriría coordinaciones entre el PAT y los programas de subsidio habitacional, para retroalimentar a los programas de subsidio respecto de problemas encubiertos en estos, pero detectados a través de la operación del PAT. De hecho, se ha trabajado de esta forma en particular con el Programa de Subsidio Rural, realizando una serie de seminarios con actores públicos y privados del programa, de los niveles regionales y centrales, y de grupos de trabajo para diagnosticar dificultades en el programa y retroalimentar la política.

4.1.3. Recuperación de costos

El PAT no contempla mecanismos de recuperación de costos. La incorporación de mecanismos de este tipo a su diseño, no resulta pertinente, dada su definición básica.

⁴⁷ Aplicado en las 12 regiones de ejecución del programa, a través de la UAT central.

⁴⁸ De acuerdo a la información proporcionada en el grupo focal con PSAT.

⁴⁹ Respecto al tiempo entre la publicación de la nómina de beneficiarios de subsidio y el llamado a licitación del PSAT, ninguna región (de 12) indica que esta fase dura más de 60 días. En 1998, más de la mitad de las regiones que contestaron una ficha similar indicó que esta misma fase se demoraba o entre 60 y 90 días (3), o más de 90 días (2). Respecto al tiempo promedio entre la licitación de AT y la contratación del PSAT, en la actualidad, 7 regiones indican que demora menos de 30 días; 3 regiones indican que demora entre 30 y 60 días y dos regiones indican que demora más de 60 días. Estas cifras demuestran mejorías en oportunidad en todos los casos (menos la octava región que indica que la fase demora igual que antes) donde se habían contestado una ficha similar en 1998.

4.1.4. Aportes de Terceros

No existen aportes de terceros al PAT. Sin embargo, de acuerdo a la UAT, el trabajo de los PSAT en terreno han posibilitado mejorar los aportes de terceros (SUBDERE, Fundación San José De Dehesa, por ejemplo) a los programas de subsidio rural y progresivo.

4.1.5. Análisis Cuantitativo de Eficiencia y Economía

El siguiente cuadro muestra la evolución en la variación anual de los dos ítems presupuestarios del programa, personal e inversión, tanto al nivel de presupuesto asignado como de gasto efectivo. Asimismo presenta el porcentaje que cada ítem presupuestario representa del total anual.

Se observan fluctuaciones leves en el porcentaje que representa cada ítem presupuestario — personal e inversión—, tanto en el presupuesto asignado como en el gasto efectivo, durante el periodo de la evaluación. Respecto al total presupuesto asignado, los porcentajes que representan los dos ítems, personal e inversión, se mantiene relativamente estables durante el periodo. Respecto al gasto efectivo, el porcentaje que representa cada ítem del presupuesto, también se mantiene relativamente estable a partir del año 1999.

La evolución de la variación en el presupuesto asignado en inversiones durante el periodo; y la variación en el presupuesto total asignado y el gasto efectivo muestra fluctuaciones durante el periodo. Esto, se debería a la dependencia del programa, y su planificación financiera, en las planificaciones de los programas de subsidio.

Cuadro 18. Presupuesto de Gasto del Programa de Asistencia Técnica y Gasto Efectivo, por ítem. Porcentajes del total y variaciones anuales, 1998-2002

Año	PERSONAL				INVERSIÓN				TOTAL	
	Presupuesto Asignado		Gasto Efectivo.		Presupuesto asignado		Gasto Efectivo		Presupuesto asignado	Gasto Efectivo
	% total	% var	% total	% var	% total	% var	% total	% var	% var	% var
1998	16,6	----	31,3	----	83,4	----	68,7	----	----	----
1999	20,3	13,9	20,3	13,9	79,7	(10,3)	79,7	52,0	(5,4)	44,3
2000	14,9	17,5	15,0	17,5	85,1	42,9	85,0	42,6	39,1	38,8
2001	16,4	10,6	16,0	10,6	83,6	0,2	84,0	0,6	1,9	2,3
2002	11,0	0,0	-----	-----	89,0	37,2	-----	-----	33,1	-----

Fuente: Elaboración del panel en base de Cuadro 2.2, Anexo 2.

El porcentaje de gasto efectivo del presupuesto asignado, a partir del año 1999, demuestra un mejor nivel de cumplimiento: 100 % en 1999, un 99,4% en 2000 y un 99,8 % en 2001⁵⁰. Esto se compara a un nivel de cumplimiento de un 52,8% en el año 1998, año en que el programa empieza a ser obligatorio para todos los beneficiarios de subsidios progresivas y rurales.⁵¹

Cuadro 19. Tasa de variación anual, regional y nacional, en costo de producción del componente asistencia técnica, 1998-2001.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	RM	Total
1998	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----
1999	37,4	(11,8)	21,2	62,6	2,7	78,9	91,9	63,7	(9,5)	84,5	35,2	46,8	52,0
2000	31,0	23,9	17,2	60,1	65,3	55,0	33,2	46,6	44,5	75,5	77,2	(32,1)	42,6
2001	29,1	5,5	(50,2)	(10,8)	(36,6)	(18,6)	38,0	(25,8)	36,0	18,0	(60,5)	(2,5)	0,60

Fuente: Elaboración del panel en base de Cuadro 2.4, Anexo 2.

⁵⁰ Fuente: Cuadro 2.2, Anexo 2.

⁵¹ Ver Cuadro 2.2, Anexo 2.

El Cuadro anterior demuestra importantes fluctuaciones en la evolución del costo de producción de la asistencia técnica a nivel inter e intra regional. No existen patrones claros respecto a estas fluctuaciones, ni según región, ni según año de ejecución del programa. En el periodo de la evaluación, el aumento en el costo de producción de la asistencia técnica se distribuye en forma no equilibrada entre las regiones. Este no necesariamente demuestra deficiencias en la eficiencia del programa, dado que el costo de producción se relaciona directamente con el número de familias subsidiadas se debe atender por programa habitacional.

El porcentaje de los costos de administración⁵² del total del gasto efectivo ha disminuido durante el periodo de evaluación. Desde un 31,3 % del total en 1998, hasta un 16,0 % en el año 2001 (ver cuadro 18). Del total de los costos de administración, es interesante notar que la proporción que representa el equipo central del programa, ha disminuido (desde un 21% en 1998 hasta un 14% en 2001). Coherente, con la ejecución descentralizada del programa, el mayor peso de los costos de administración lo llevan los SERVIU regionales.

Cuadro 20. Costo Total Componentes por Beneficiario y Total programa por Beneficiario Años 1998-2001(a)

Año	Costo Total Componentes por Beneficiario		Costo Total Programa por Beneficiario	
	(miles de \$ año 2002)	(UF)	(miles de \$ año 2002)	(UF)
1998	30,29	1,87	44,12	2,73
1999	48,53	3,00	60,86	3,76
2000	93,04	5,76	109,49	6,78
2001	85,22	5,27	101,98	6,31
Promedio periodo	65,66	4,06	80,52	4,99

Nota: (a) Dado que hay un solo componente para el PAT, el costo total de componentes es igual al costo por componente. Se consideran beneficiarios efectivos el número de familias para quienes se contrató asistencia técnica durante un año dado. Ver Cuadro 12.

El Cuadro anterior muestra el costo total de los componentes por beneficiario efectivo y del programa total, calculado en base de los costos de administración y costos de producción de los componentes del PAT (Cuadro 5, Anexo 2). Asimismo esta inversión en asistencia técnica por beneficiario y la inversión total del programa por beneficiario en UF.

De acuerdo al cuadro anterior, se observa una tendencia a la alza en tanto el costo total del componente por beneficiario como el costo total programa por beneficiario, durante el periodo de la evaluación, exceptuando entre los años 2000 y 2001, donde se constata un leve descenso en estas tasas. Las fluctuaciones en costo por beneficiario durante el periodo de la evaluación no necesariamente indican ineficiencias durante el tiempo. Se requiere de un mayor análisis de sus posibles causas. Una hipótesis sobre estas es que el tipo de asistencia técnica —los subproductos contratados— se ha ido haciéndose más complejo, al consolidar el PAT en las regiones.

El PAT se ha definido como meta, que las asistencias técnicas contratadas no deben superar al 5% del valor del subsidio otorgado por familia, o al 7,5 % en los casos autorizados por el SEREMI respectivo⁵³. El panel no dispone de datos específicos de los valores de los subsidios otorgados

⁵² Los costos de administración han sido estimados en base del personal dedicado a la ejecución y gestión del PAT, tanto en sus niveles centrales y regionales, usando los datos de nivel de calificación, porcentaje de tiempo dedicado al programa, y sueldo anual.

⁵³ El panel no dispone de información sobre el origen de la definición de esta meta, o los criterios de su definición. Respecto a su validación, se estime por un lado, oportuno de incorporar el análisis de su cumplimiento, dado que ha sido utilizado por el programa como meta de gestión y control de costos; y por otro, necesario determinar su validez empírico en base de un estudio de los costos de producción de la asistencia técnica (diferenciado por región).

por familia con asistencia técnica contratada. Sin embargo, se puede estimar proxys para esta meta en base de los montos de subsidio definidos por los programas de subsidio progresivo y rural, y compararlas con el costo por beneficiario en UF (Ver Cuadro 21). El promedio del periodo es superior a la meta solamente en los casos de la Vivienda Progresiva segunda etapa y el Subsidio Rural Título III. Estos dos programas representan un porcentaje bastante menor del total de los subsidios otorgados de los programas sujetos a asistencia técnica.

Cuadro 21. Valor UF de meta de costo por beneficiario por programa de subsidio.

	Valor máximo del subsidio (a)	Valor meta (a)
Programa Vivienda Progresiva primera etapa	132	6,6
Programa Vivienda Progresiva segunda etapa	70	3,5
Subsidio rural Título I	150	7,5
Subsidio rural Título II	200	10,0
Subsidio rural Título III	70	3,5

Fuente: Elaboración propia del panel en base de la sección 8, Programas complementarios del actual informe.

Notas: (a) Valores actuales, año 2002.

El siguiente cuadro muestra el costo por beneficiario efectivo del componente asistencia técnica, al nivel regional, en pesos del año 2002 y en UF⁵⁴. Los datos demuestran una dispersión del costo por beneficiario de la asistencia técnica al nivel intra regional e inter regional, y durante el periodo. Dado que no se dispone de información sobre el contenido de la asistencia técnica contratado por región, no se sabe si las diferencias en costos representan efectivamente diferencias en el contenido contratada, o más bien si representan diferencias regionales —y/o anuales— en eficiencia.

⁵⁴ El Cuadro muestra el costo total del componente asistencia técnica. No se pudo calcular el costo del componente por programa de subsidio ni por título porque la información sobre costo de componente está disponible al nivel agregado. No existe registros sistematizados y verificables al nivel del programa de esta información por programa de subsidio y sus subdivisiones respectivas.

Cuadro 22. Costo total componente asistencia técnica por beneficiario, por región, 1998 a 2001

Reg.	1998		1999		2000		2001		Promedio periodo	
	miles de \$ año 2002	UF	Miles de \$ año 2002	UF	Miles de \$ año 2002	UF	miles de \$ año 2002	UF	miles de \$ año 2002	UF
I	51,70	3,11	102,79	6,17	272,63	16,37	81,08	4,87	97,77	5,87
II	41,84	2,51	62,87	3,78	63,69	3,83	59,90	3,60	58,69	3,52
III	87,58	5,26	90,87	5,46	354,72	21,30	54,16	3,25	99,34	5,97
IV	21,92	1,32	22,99	1,38	80,38	4,83	132,36	7,95	56,44	3,39
V	Sd	sd	21,45	1,29	94,57	5,68	78,36	4,71	66,95	4,02
VI	23,52	1,41	33,05	1,98	94,72	5,69	78,14	4,69	61,23	3,68
VII	5,04	0,30	30,04	1,80	59,54	3,58	86,64	5,20	48,71	2,93
VIII	26,30	1,58	72,51	4,35	95,55	5,74	57,15	3,43	64,50	3,87
IX	44,18	2,65	28,39	1,71	43,62	2,62	97,37	5,85	51,53	3,09
X	6,96	0,42	21,77	1,31	111,25	6,68	134,86	8,10	72,04	4,33
XI	31,08	1,87	179,25	10,77	245,86	14,77	187,46	11,26	148,94	8,95
RM	28,96	1,74	Sd	sd	341,47	20,51	64,27	3,86	94,30	5,66
País	30,29	1,82	48,53	2,91	93,04	5,59	85,22	5,12	65,66	3,94

Fuente: Cuadro 12 y Cuadro 4, Anexo 2

Notas: sd = sin datos regionales

4.1.6. Análisis de otros Indicadores de Eficiencia y Economía.

Se presenta a continuación resultados parciales del indicador de producto: promedio número de asistencias técnicas contratadas por PSAT por región por año. Se observa una gran variación de este indicador entre regiones, entre programa de subsidio y entre años de ejecución del programa. Estas variaciones no necesariamente demuestran diferencias en niveles de eficiencia del programa entre regiones o durante el periodo. En primer lugar, en las regiones con relativamente pocos subsidios otorgados, las escalas de operación son menores. Asimismo, dependiente de la definición de la de asistencia técnica por entregarse al beneficiario, la capacidad de atención del PSAT será distinta. Por ejemplo, un contrato que contempla las cinco áreas de asistencia técnica será más intensivo, o más largo, que uno con menos áreas. Y por último, la naturaleza de la atención al proceso de concreción del subsidio entre programas puede ser distinto, dependiendo de las realidades de los beneficiarios, y de los títulos del subsidio (por ejemplo, atender subsidios del subsidio rural título II para villorrios o atender comités en la vivienda progresiva).

Cuadro 23. Número promedio de asistencias técnicas contratadas por prestador por programa de subsidio, por región y por año

Reg	1998			1999			2000			2001			Promedio		
	PVP	SR	Ttl	PVP	SR	Ttl	PVP	SR	Ttl	PVP	SR	Ttl	PVP	SR	Ttl
I	138	76	214	155	17	172	86	8	94	237	209	446	154	78	232
II (a)	----	----	124	89	45	74	138	12	96	96	35	33	106	31	83
IV (b)	----	----	1077	----	----	1098	----	----	492	----	----	308	----	----	624
V (b)	----	----	435	----	----	213	----	----	377	----	----	324	----	----	324
VI (b)	----	----	434	----	----	1098	----	----	674	----	----	696	----	----	738
VIII (e)	409	640	525	838	629	699	361	767	496	(c)	686	(d)	443	679	552
XI (b)	----	----	441	----	----	118	----	----	189	----	----	103	----	----	311

Fuente: Ficha información regional 2002.

Notas: (a) los cálculos de promedio incorporan solamente los datos desagregados de los años 1999 a 2001; (b) datos desagregados por programa por prestador no disponibles; (c) en licitación; (d) no disponible; (e) los cálculos de promedio consideran los datos desagregados por subsidio para los años 1998 a 2000.

4.2. Conclusiones sobre la Eficiencia y Economía del Programa

Cuadro 24. Evolución de Indicadores / Información de Eficiencia y Economía.

Objetivo	Indicadores	Cuantificación			
		1998	1999	2000	2001
Propósito	Eficiencia				
	Costo promedio AT por beneficiario, nacional (UF)	2,73	3,76	6,78	6,31
	% gastos administrativos del total programado	31,3	20,3	15,0	16,0
	Economía				
	% de ejecución presupuestaria, nacional	52,8	100	99,4	99,8
Componentes	Eficiencia				
	Costo promedio de áreas de AT por familia, región, tipo de subsidio por programa anual	S/d	S/d	S/d	S/d
	Economía				
	Promedio de AT por PSAT por región, subsidio y año	S/d	S/d	S/d	S/d

Fuente: Cuadro 20, Cuadro 18 y Anexo 2, Cuadro 2.2

El análisis de eficiencia del PAT no arroja resultados definitivos sobre el nivel de eficiencia logrado por el programa. El programa padece de información verificable y sistematizada sobre el desempeño del programa en este sentido: en sus niveles regionales, entre los distintos programas atendidos por el programa y entre los distintos PSAT.

Al nivel agregado, los datos disponibles demuestran una mejoría en la eficiencia del PAT, respecto a los recursos administrativos dedicados a su ejecución, durante el periodo de evaluación. Sin embargo, no está claro si los recursos dedicados regionalmente a la operación del programa son suficientes (ver sección Gestión de este mismo informe). Asimismo, el costo por beneficiario del programa tiende a subir durante el periodo. Esto puede deberse a una mayor complejidad del servicio brindado, con mayores subproductos entregados en el proceso de asistencia técnica, o bien responder a problemas de eficiencia del programa. El promedio del periodo, respecto al componente y al costo total del programa, —4,06 UF y 4,99 UF respectivamente— son menores que las metas establecidas del programa. Sin embargo, no se observa la existencia de criterios para la definición de estas metas de costos.

Respecto a las actividades para la operación del PAT, y la producción de la asistencia técnica, se observan dificultades en distintos aspectos. En el nivel central, se pueden considerar ajenos al PAT la dependencia del programa de planificaciones de los programas habitacionales de subsidios progresivos y rurales, y las eventuales ineficiencias en este proceso. Asimismo, la UAT central, efectivamente comprometida con un mejor funcionamiento del programa, carece de suficiente información e instrumentos para mejorar la eficiencia en la gestión del programa. En el nivel regional, se detectan posibles ineficiencias en el modelo de licitación, y en particular, de una competencia, de facto, limitada entre PSAT, tanto por la dificultad de contar con ofertas variadas y suficientes de estas, como por la escala y las variaciones temporales del volumen del programa. Adicionalmente, se ha observado la imposición de exigencias mayores en términos de dedicación de personal e infraestructura por parte de los PSAT, en varias regiones, limitando las posibilidades de factibilizar el negocio para los prestadores.

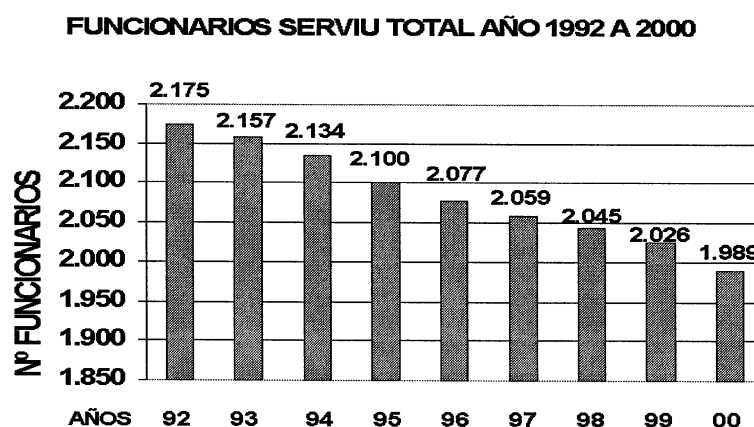
5 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

5.1 Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad del Programa

El PAT se justifica por tratarse de un programa de apoyo a otros programas, cuyo objetivo es la provisión de vivienda a familias de los quintiles más pobres y depende de la política del MINVU, con relación al apoyo que debe prestar a los beneficiarios de estos subsidios, para una aplicación correcta del beneficio.

La dificultad es concretar el beneficio a estos sectores, entendiendo la complejidad técnica que significa una correcta aplicación de éste. Por otro lado la política del sector público y de vivienda ha sido ir traspasando la responsabilidad a los privados, modificando el rol del estado, que en la práctica en los SERVIU se ha reducido de 2175 a 1989 el número de funcionarios desde el año 1992 al 2000, en total 186 personas menos.

Gráfico 3. Dotaciones de funcionarios en los SERVIU desde el año 1992 - 2000



Fuente: MINVU, dotación anual de funcionarios por SERVIU

El proceso de privatización de los programas que atienden a los sectores más pobres ha trasladado gran parte de la responsabilidad de ejecutar adecuadamente las viviendas sociales desde los SERVIU a actores externos.

Esta externalización, en el caso de estos subsidios ha tenido consecuencias de insatisfacción de los beneficiarios en cuanto a oportunidad y calidad antes de contar con una asistencia técnica. Las

deficiencias de este mercado privado se hacían más críticas lejos de los centros urbanos de importancia, por las siguientes razones:

- Poca capacidad de algunos municipios para fiscalizar correctamente este tipo de construcciones y apoyar a los beneficiarios de estos programas. Hay mucha rotativa de profesionales, los que no logran acumular experiencia e incluso hay muchos casos que no cuentan con directores de obra.
- Poca capacidad de una parte de los beneficiarios para la gestión de sus viviendas, tendencia a comprar terrenos baratos en valor de venta, pero de alto costo al momento de factibilizarlos para la construcción de viviendas y débiles al momento de negociar un buen contrato; recordemos que se trata de los 2 primeros quintiles de ingresos.
- Deterioro de la calidad de los contratistas sin una adecuada supervisión, incumplimientos y baja calidad; además de ofrecimientos eventualmente mayores a lo que permite el presupuesto y muchos contratistas sin acceso a tecnología para aumentar la eficiencia y competitividad con los recursos disponibles.
- Monto del beneficio no es capaz de absorber las ineficiencias de los contratistas, tratando algunos de evitar los requerimientos de calidad y condiciones técnicas requeridas por la normativa vigente.
- Los beneficiarios no disponen de recursos propios para contratar directamente una asistencia técnica y tampoco consideran necesario, mermar el monto del subsidio para este efecto.
- Para muchos de los beneficiarios de vivienda social, algunos parámetros de calidad exigidos, importantes para el Estado, como el saneamiento en zonas rurales, se contraponen a lo que ellos consideran sus prioridades habitacionales.

La posibilidad de que este mercado se auto-regule sin una asistencia técnica, con el aseguramiento del cumplimiento de las normativas para la aplicación del subsidio, de interés del MINVU, es muy improbable en el corto plazo, por las razones antes expuestas.

Para poder regular efectivamente las relaciones que se establecen entre privados y lograr la aplicación del beneficio de subsidio, de la manera más oportuna y de calidad posible, es necesario un programa de asistencia técnica, mientras los mecanismos habituales que si funcionan en otros programas de subsidio puedan funcionar en estos, que están orientados principalmente a los dos quintiles más pobres.

La necesidad de un programa de asistencia técnica, se refuerza por las normativas impuestas por la ley N° 19.472 de calidad de la construcción, que le impone al MINVU los mecanismos de aseguramiento de calidad a los programas con subsidio, que en estos subsidios se ha optado por el PAT, a los beneficiarios, en las etapas posteriores a la postulación, sin dar una respuesta previa a esta y administrados por los SERVIU regionales.

6 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

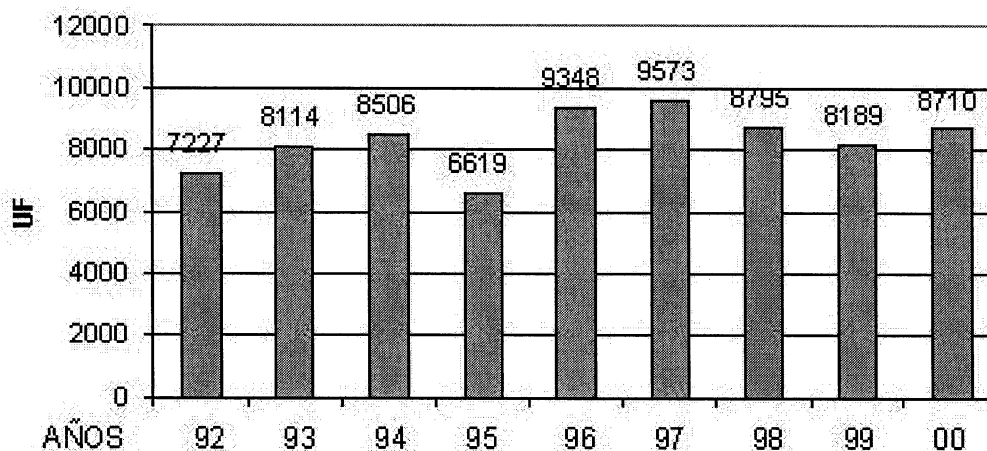
6.1 Análisis y Conclusiones de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

El PAT ha madurado en las distintas regiones en el transcurso de los 4 años de evaluación en cuanto su organización dentro de los SERVIU.⁵⁵ Cada región ha establecido sus propios mecanismos, y hoy cuentan a lo menos con una persona encargada del programa por región habiéndose constituido las Unidades de Asistencia Técnica Regional.

Existen dificultades al interior del MINVU en cuanto a las asimetrías de región en región que es bueno mencionar y analizar para el futuro de este programa y de los SERVIU en general, para lo cual interpretaremos los gráficos siguientes:

Gráfico 4: Presupuesto total de los SERVIU por numero de funcionarios años 1992 - 2000.

UF POR FUNCIONARIO NACIONAL



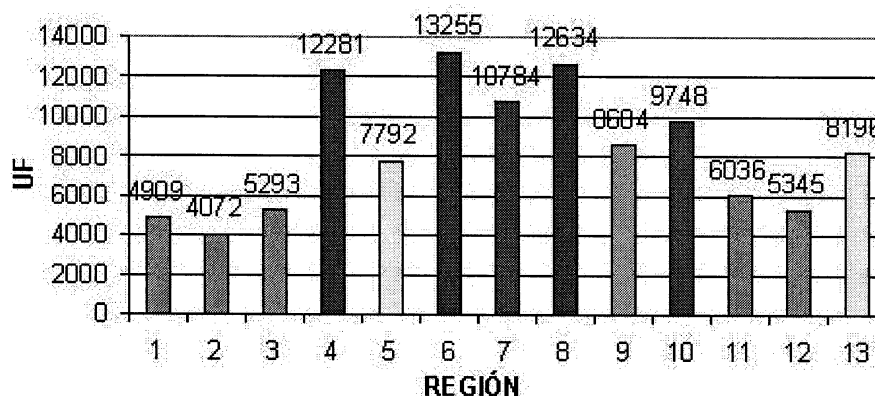
Fuente : MINVU, distribución presupuestaria anual y dotación de funcionarios anual por SERVIU.

Nota: El cálculo de UF de este gráfico y el siguiente, es producto de la división del presupuesto asignado para cada SERVIU en pesos de cada año y el valor de la UF del 1º de junio del año respectivo.

El Gráfico nos muestra la evolución desde el 1992 al 2000 del promedio nacional de UF de presupuesto de los SERVIU con relación a la cantidad de funcionarios que administran esta inversión. Este gráfico nos refleja por un lado el desempeño del MINVU en la inversión y por otro la crisis económica que comienza el año 1997, en todo caso el promedio de UF por funcionario en los 9 años es de **8.342 UF** y el 2000, año de análisis fueron **8.710 UF**.

⁵⁵ De acuerdo al cuestionario regional, la percepción de los encargados regionales sobre la consolidación del programa es bastante positiva. Específicamente, la gran mayoría de las regiones perciben mejoras en la calidad de las distintas actividades regionales del PAT durante el periodo de la evaluación: difusión (3 regiones indican que se ha mantenido igual, 7 que se ha mejorado); identificación de población efectiva (6 igual, 6 mejor); proceso de licitaciones (1 igual, 11 mejor); contratación de PSAT (1 igual, 11 mejor); control de ejecución de AT (1 peor, 2 igual, 9 mejor); aprobación y pago de informes (2 igual, 10 mejor) y coordinaciones (3 igual, 9 mejor). Respecto a la oportunidad de estas mismas actividades, el cuestionario regional arrojó los siguientes resultados: difusión (3 regiones indican que se ha mantenido igual, 9 que se ha mejorado); identificación de población efectiva (1 peor, 2 igual, 9 mejor); proceso de licitaciones (2 igual, 10 mejor); contratación de PSAT (2 igual, 10 mejor); control de ejecución de AT (1 peor, 1 igual, 10 mejor); aprobación y pago de informes (3 igual, 9 mejor) y coordinaciones (2 igual, 10 mejor).

Gráfico 5. Presupuesto total de los SERVIU por numero de funcionarios, por región año 2000.
UF por funcionario año 2000



Fuente : MINVU, distribución presupuestaria anual y dotación anual de funcionarios de cada SERVIU.

La región que está dentro del promedio de inversión por funcionario en el año 2000 (8.710 UF), es la IX; están claramente sobrepasadas, la IV, VI, VIII y en un grado menor la VII y la X; las regiones extremas, como la I, II, III, XI y XII, requieren estructuras mínimas de personal para funcionar, además de la gran dispersión en su accionar, es natural que estén bajo el promedio de inversión por funcionario. El mayor desequilibrio entre los SERVIU, se produce en la región metropolitana y V, que a pesar de estar cerca del promedio nacional no se condice con la situación de las más exigidas, porque se trata de las regiones más importantes en cuanto a su volumen junto con la VIII y su mayor dotación funcionaria es muy incidente porcentualmente en la planta de todos los SERVIU, además que al compararla con la VIII como región importante, esta última las supera en mayor inversión por funcionario en un 50 %

El dato de número de funcionarios al año 2000 por SERVIU regional nos ayuda a relacionar dos aspectos importantes, las diferencias en el grado de importancia que cada SERVIU le asigna al programa en cuanto al número de funcionarios proporcionales destinados al PAT y este dato tenemos que relacionarlo con el nivel de inversión global y exigencias propias del PAT.

Gráfico 6. Jornadas dedicada al PAT representadas en número de funcionarios en el año 2000.

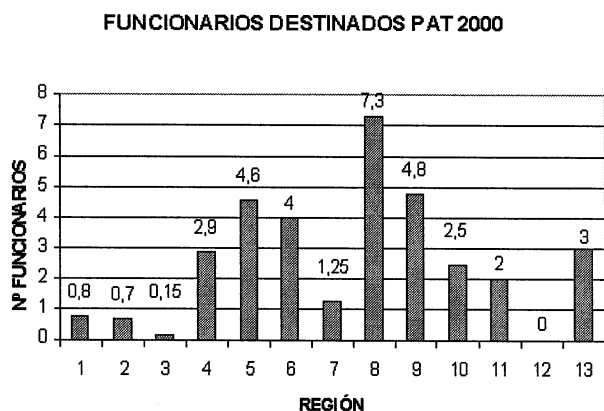


Gráfico 7. Distribución de personal en cada SERVIU en el año 2000.

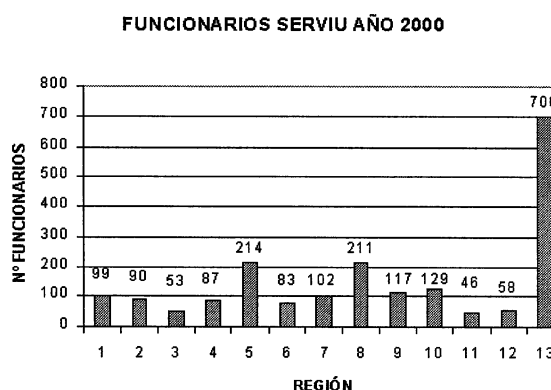


Gráfico 8. Porcentaje de jornadas dedicada al PAT con base al N° total de funcionarios de cada SERVIU en el año 2000.

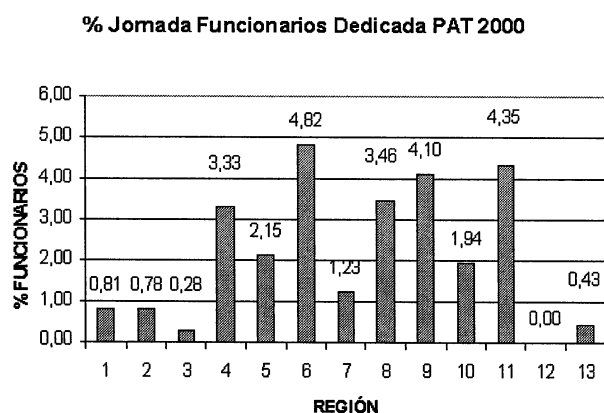
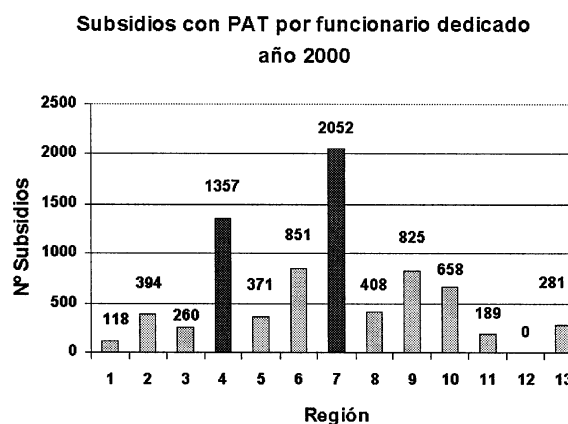


Gráfico 9. Número de subsidios con PAT, por funcionario dedicado al programa en el año 2000.



Fuente: MINVU, las cifras de N° de Funcionarios total por región, de distribución dotación funcionarios; Las cifras de N° subsidios con PAT se encuentran el Cuadro X Contrataciones de asistencia técnica efectuadas por las regiones 1998-2001, de este informe y que junto al N° de funcionarios y porcentaje de dedicación al PAT, corresponden al procesamiento de las fichas de información regional que completaron las regiones para efectos de esta evaluación, en enero de 2002.

Hay que destacar el caso de la VIII y IX región, la importancia en la jornada funcionaria destinada al PAT, de 7,3 y 4,8 contra 3 de la región Metropolitana. Hay una clara asimetría en la cantidad de jornada dedicada y también en el porcentaje dedicado con relación al total de funcionarios por SERVIU.

El gráfico 9 de la cantidad de subsidios con PAT el año 2000 por funcionario dedicado, es el parámetro más significativo para la evaluación del PAT y que debiera reflejar un equilibrio entre regiones, lo que en la práctica no ocurre e incide en el nivel de atención de cada SERVIU al programa, presentando estilos diferentes para relacionarse con los consultores, como fiscalización de estos y facilitadores para el logro de una acción oportuna y eficaz.

El PAT es un programa que amplía y potencia la acción del SERVIU y esto se ve reflejado en las regiones que vimos anteriormente más exigidas, como la IV, VI y VIII, con una proporción mayor de funcionarios, la región VII y X que están dentro de las con mayor inversión por funcionario, se

aleja en destinación de personal al programa y la V, IX son la excepción de las menos exigidas, en la importancia y destinación de recursos al PAT. Vemos el caso de la IV que destinando un porcentaje mayor que otras regiones al programa, esta muy recargada en la relación a subsidios PAT por funcionario, y el caso de la VII, sería el más recargado con respecto al PAT, que es reflejo de una baja dotación con respecto a la inversión global, un porcentaje de funcionarios dedicados al programa en la media nacional y un alto porcentaje de subsidios.

La importancia del programa en regiones no es proporcional a la posibilidad de las regiones de destinarle recursos al PAT. No existe un criterio de equilibrios regionales, en términos de dotación cuantitativa y cualitativa y la relación de inversión por funcionario, esta es una proporción adversa, a una estructura suficiente con recursos para el cumplimiento de la misión del PAT.

Se delega la responsabilidad a los SERVIU de supervisar a los consultores e ir a terreno pero varias regiones no cuentan con un personal, e infraestructura suficiente para este propósito, quedando de manifiesto por los recursos asignados al PAT en algunas regiones. Este aspecto no se está cumpliendo.

Con relación a los PSAT, existiendo algunas dificultades para disponer de prestadores en varias regiones al inicio del programa, esto se ha superado y existe hoy una capacidad profesional instalada en la mayoría de las regiones.

En la medida que las exigencias del servicio prestado por estos prestadores se acomoden a los precios de mercado, no debiera haber dificultades en el futuro para contar con buenos prestadores. Cabe destacar que en el período evaluado los valores de profesionales se encuentran distorsionados por una crisis económica, que ha impactado fuertemente en el área de la construcción.

7 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

7.1 Análisis y Conclusiones de Aspectos Innovadores del Programa

La innovación principal del programa es la transferencia al sector privado de una labor realizada de manera informal por los SERVIU y que no la tenía dentro de sus responsabilidades antes de la creación y aplicación del programa, además de no contar con una estructura adecuada y recursos suficiente, para atender a una demanda implícita de los beneficiarios de subsidio. Lo anterior posibilita el desarrollo de capacidades locales y especialización de consultores para atender estas demandas de asistencia técnica.

Los programas vigentes que posibilitan a los sectores de menores ingresos acceder a un alojamiento poseen una considerable experiencia en el manejo de instrumentos relativamente complejos de financiamiento, producción y asignación masiva de unidades habitacionales. En este contexto, el Programa de Asistencia Técnica representa hoy un componente innovativo de apoyo directo a los usuarios del sistema, que es llevado a cabo en su mayor parte por profesionales de las áreas sociales u otros que tienen una vocación por el trabajo participativo. Esta experiencia resulta indispensable para apoyar el proceso de privatización del sector de oferta de viviendas sociales que se observa en la política de vivienda. La mayor apertura a los procesos de autoevaluación que demuestra este equipo, así como su estrecho contacto con la realidad de los beneficiarios, constituye un aporte a la comprensión por parte del MINVU de la problemática del segmento de pobreza, y ha servido para introducir mejoras en los procedimientos que regulan los programas de subsidios progresivos y rurales.

El otro aspecto interesante, es la asistencia técnica integral a todos, este criterio permite evitar en gran medida selección adversa, al entregarle un cierto volumen al consultor y tener que atender

de igual forma a los casos que ofrecen una mayor dificultad. Se transforma en un programa solidario, donde se aprovechan las economías de escala. El trabajo por volumen arroja la posibilidad de disponer de profesionales de alto perfil para la solución de problemas complejos.

La asistencia técnica induce a una mayor madurez del mercado obligando a los constructores a cumplir con las normas técnicas y de calidad, exigidas en la construcción de viviendas, eliminando del mercado a las empresas que no son capaces de mejorar sus procedimientos y malas prácticas y guiando el mejoramiento de las que permanecen o se integran.

Como innovación en el aspecto organizacional se destaca el SERVIU de la IX región, al crear un Departamento nuevo en la estructura del Servicio, llamado "Departamento de Informaciones y Asistencia Técnica". DIAT, que le da más potencia al programa, uniendo sus funciones con las oficinas de información y difusión, logrando con esto llegar al usuario de mejor manera en el proceso de postulación y resuelve los conflictos de dependencia entre los departamentos técnico y Operaciones Habitacionales. Este departamento potencia además las relaciones al interior del SERVIU y con otros actores externos, al tener un nivel de jerarquía superior, con relación más directa con la autoridad.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El actual diseño del PAT responde parcialmente al diagnóstico inicial que dio origen al programa (dificultades en la concreción de los subsidios habitacionales de vivienda progresiva y de subsidio rural, además de cumplir con el rol público de velar por la calidad de la vivienda social financiada por estos dos programas habitacionales). Este diagnóstico, aunque correcto, es incompleto. Requiere reconocer e incorporar la asimetría de información en este mercado privado estimulado por el Estado (de prestadores de servicios de asistencia técnica y de construcción de vivienda social por privados), las capacidades limitadas de los sectores de escasos recursos de negociar efectivamente con entes privados y los altos costos de transacción en los procesos de concreción de los subsidios habitacionales hacia estos sectores.

Coherente con los objetivos declarados en el reglamento del PAT, y extendiéndolos para responder mejor a un diagnóstico completo, el objetivo principal del PAT (propósito) debiera ser apoyar al proceso de articulación entre oferta y demanda para que los subsidios se concreten en soluciones habitacionales acordes a la normativa vigente. Lograr este propósito (con la generación del componente vigente y dos adicionales que apuntan a fortalecer el mercado de prestadores de asistencia técnica y velar por el cumplimiento de la normativa vigente de calidad), apuntaría a un fin del PAT consistente con los objetivos estratégicos del MINVU: reducir el déficit habitacional para los sectores de menores recursos, incorporar actores privados en la construcción de vivienda social, y mejorar la calidad de la vivienda social.

Con relación a la eficacia del programa, se deben distinguir dos tipos de conclusiones: aquellas basadas en la percepción de los actores, y las que emanan del análisis de información “dura”. Entre las primeras, de orden más bien cualitativo, está el grado de satisfacción de los beneficiarios respecto del servicio, que es positivo para la gran mayoría de ellos. El 83,3% estima que el PAT les permitió resolver sus problemas constructivos y el 80,4% percibe que obtuvo una mejor solución. Esta opinión es compartida por las UAT regionales: en 9 regiones se habría logrado mejorar la oferta constructiva, y en 8 regiones se habría avanzado en materia de calidad habitacional. Siguen pendientes algunos desafíos, como por ejemplo aquel de lograr un mayor acercamiento con una proporción significativa de beneficiarios del PAT que no llega a conocer al programa o al consultor.

El análisis cuantitativo señala, por otro lado, que la cobertura del PAT numéricamente equilibrada con los subsidios otorgados a nivel nacional – no da cuenta de los desequilibrios regionales en este aspecto. En 6 regiones se han atendido más familias con el PAT que lo justificable a partir de las cifras de hogares subsidiados, y en 4 regiones se presentan menos casos atendidos que los subsidios otorgados en el período analizado. Ello señala una desarticulación entre el proceso de asignación de subsidios y aquel de licitación de asistencia técnica en las regiones, que se traduce también en desfases en el tiempo entre uno y otro proceso, que inciden negativamente en la concreción del subsidio. Otro problema relevante es la falta de precisión en la contratación de áreas de asistencia técnica, relacionada en parte con una carencia de diagnósticos sobre las características de la cartera de beneficiarios de los subsidios. Ella incide en la sustentabilidad del PAT, ya que podría estarse contratando actividades que no se efectúan – con los consiguientes costos- o desincentivando a los consultores a presentarse a las licitaciones demasiado riesgosas.

En general, el PAT no ha logrado priorizar entre los objetivos originales relacionados con los procesos habitacionales y los nuevos objetivos relevados en 1998, que tienen que ver con un mejor producto habitacional. A través de una atención personalizada al beneficiario se logra un mayor control sobre los procesos de concreción de subsidios de acuerdo a la normativa vigente, lo que a su vez entraba la velocidad de concreción de los subsidios y eventualmente aumenta los beneficiarios “no viables”. Si el 75% de los subsidios asignados en 1996 se concretaron en los 4

años posteriores a la fecha de otorgamiento, sólo un 55% de aquellos entregados en 1999 lo había logrado en un período similar.

Se requiere crear condiciones más favorables para una efectiva consolidación del PAT en el nivel regional. Las fluctuaciones regionales en la asignación de subsidios, que no dependen del programa junto con un manejo muy disímil del PAT en cada región ha limitado la aparición de un mercado de buena calidad y la acumulación e intercambio de experiencias para elevar su nivel de desempeño.

El MINVU mantiene una estructura organizacional histórica de recursos humanos asignados a los SERVIU que no se ha puesto al día con la evolución de las regiones, concentrando en las regiones Metropolitana y V un porcentaje mayor de funcionarios por presupuesto global asignado a los SERVIU, con relación al aumento del volumen de inversión experimentado por regiones IV, VI, VII, VIII y X. Además, todos los encargados regionales del PAT perciben falta de personal en sus UAT para poder cumplir con las responsabilidades que demanda el programa, principalmente en las labores de evaluación y fiscalización de los PSAT y la coordinación y gestión que se requiere con otros actores al interior del SERVIU y entidades externas como los Municipios, SEREMI de Vivienda, Ministerio de Obras Públicas, Salud del Ambiente, Conadi, Empresas Sanitarias, Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción, Fundación San José de La Dehesa, Gobiernos Regionales, etc.

Con excepción de dos regiones, las UAT que están dependiendo del Departamento Técnico en subdepartamentos o unidades dedicadas a la ejecución de obras, los encargados regionales consideran inadecuada esta dependencia, porque están desvinculados de la función social del programa y los hace burocráticos y poco operativos, mientras que todos los que dependen de OOH lo consideran adecuado, siempre que cuenten con profesionales del área de ejecución de obras con dedicación exclusiva a la UAT, además de los profesionales del área social.

Como innovación y experiencia exitosa en el aspecto organizacional, se destaca el SERVIU de la IX región, al crear el Departamento de Informaciones y Asistencia Técnica, DIAT, uniendo sus funciones con las oficinas de información y difusión. Esta innovación logra ubicar al PAT en una jerarquía mayor dentro del SERVIU, además de favorecer una vinculación con los usuarios previo a la postulación, al estar junto a informaciones y difusión.

Existe una contradicción en algunas licitaciones, en cuanto a que, se contrata un producto con un nivel de servicio y esto se trata de asegurar con niveles de exigencia en infraestructura y horas profesionales de permanencia a los PSAT, que algunos SERVIU no tienen la capacidad de controlar el cumplimiento de estas durante el contrato y calificar de manera objetiva PSAT, atentando en definitiva en la transparencia del sistema y/o elevando los costos innecesariamente.

El costo promedio AT por beneficiario tiende de subir durante el periodo de la evaluación (2,73 UF en 1998, 3,76 UF en 1999, 6,78 UF en 2000, 6,31 UF en 2001); sin embargo, este puede deberse a una mayor complejidad del servicio brindado, con mayores subproductos entregados en el proceso de asistencia técnica, o bien responder a problemas de eficiencia del programa. El promedio del período, respecto al componente y al costo total del programa, —4,06 y 4,99 UF respectivamente— son menores que las metas establecidas por el programa. Sin embargo, no se observa la existencia de criterios empíricos para la definición de estas metas de costos. En el nivel regional, se detectan posibles ineficiencias en el modelo de licitación, y en particular, de una competencia, de facto, limitada entre PSAT, tanto por la dificultad de contar con ofertas variadas y suficientes de estas, como por la escala y las variaciones temporales del volumen del programa.

IV. RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

(1) Priorización de objetivos PAT: subsidios viables

Se recomienda organizar un proceso de revisión del PAT que permita consensuar objetivos conceptualmente coherentes y realistas desde la perspectiva de los recursos humanos y financieros disponibles, y acordes a los actuales desafíos nuevos de la nueva política habitacional. En esta revisión debería aclararse por ejemplo como se compatibilizarán o priorizarán los objetivos de control de calidad del producto, concreción de los subsidios, integralidad del servicio y otros que hoy aparecen mencionados por los operadores, sin que se visualice cómo se pretende responder de manera simultánea a todos ellos con los medios que contempla el PAT. En este sentido, el panel recomienda enfocar el programa a la concreción de los subsidios viables (a nivel de propósito), apuntando a contribuir a reducir el déficit habitacional de los sectores de menores recursos, a través de los procesos de privatización de la producción de la vivienda social (a nivel de fin). Para esto, se recomienda producir dos componentes. El primero a través de un acompañamiento de las familias beneficiarias de subsidios rural y progresivo en el proceso de concreción del subsidio; el segundo, una fiscalización de la ejecución de obras. Además, fortalecer al PAT central y a los SERVIU en actividades orientadas a asegurar una oferta de agentes privados de asistencia técnica de buena (ver propuesta de matriz lógica).

(2) Planes de fiscalización y monitoreo a PSAT efectivos.

Definir junto a los contratos de AT un plan de monitoreo y supervisión de los PSAT, por Región, que implique visitas a terreno con frecuencias establecidas a muestras seleccionadas estadísticamente. Esta actividad sería de responsabilidad de los SERVIU regionales.

(3) Evaluación y calificación diferenciada para PSAT.

Elaborar un sistema nacional de evaluación de prestadores de servicio técnico, que retroalimente el proceso de selección de prestadores al nivel regional. Establecer un procedimiento de calificaciones especial de PSAT, trimestral o semestral durante el contrato y al final de este, entendiendo que se trata de contratos de larga duración. Desarrollar pautas de evaluación común y exigir que estas calificaciones se informen al Registro de Consultores del MINVU. Estudiar la posibilidad de crear categorías especiales para el actual Registro de Consultores. Esta recomendación es de competencia de la UAT central en conjunto con la DITEC, en conjunto con los SERVIU regionales.

(4) Establecer estrategias regionales de asistencia técnica

establece a nivel de cada región sobre la base de sus características específicas, planes indicativos de asistencia técnica, que estarán concertados con las metas de subsidios que contemplen, por ejemplo, los Convenios de Programación, o que se acuerden con los respectivos municipios. Estos planes serán públicos de modo que los consultores puedan anticipar la potencialidad del mercado para la asistencia técnica. Eventualmente, regiones contiguas podrán asociarse para crear un mercado atractivo para contratistas y consultores, homologando en lo posible los procedimientos y exigencias que emplearán. Esta recomendación es de competencia central, al nivel de la UAT central y la DPH, así también al nivel regional, en los SERVIU, y los gobiernos regionales cuando se trata de Convenios de Programación.

(5) Establecer plazos para licitar asistencia técnica

Se recomienda establecer un plazo máximo para la licitación de asistencia técnica, que no exceda en 30 días la fecha de otorgamiento del subsidio, de modo que los beneficiarios puedan contar con el servicio oportunamente. En ese plazo, el PAT deberá realizar una evaluación de la cartera

regional de beneficiarios, con el fin de dimensionar la criticidad de los casos menos viables e identificar con mayor precisión las áreas a contratar.

(6) Normar la asistencia técnica directa por parte de los SERVIU

Los SERVIU deberán informar justificadamente a la UAT central cuando decidan proveer asistencia técnica en forma directa. Con el fin de cautelar que el servicio que provee directamente el SERVIU sea cualitativamente equivalente a aquel que se licita, se fijarán procedimientos especificando responsables, número de beneficiados, etc., de manera similar a los que se aplican a los consultores externos.

(7) Estudiar los costos de producción de la asistencia técnica.

Realizar un estudio de los costos de asistencia técnica, a nivel nacional que permita incorporar las realidades regionales, con el fin de definir metas de costos en base de criterios empíricos. Incorporar a este estudio, la estandarización del producto de inspección técnica, y los posibles ahorros provenientes de éste

Recomendaciones que involucran recursos adicionales

(1) Incluir entre las responsabilidades del PAT la calificación de los subsidiados en la región

La UAT podrá realizar esta actividad en forma directa o bien externalizarla. Una vez disponible el listado de seleccionados, se confirmará la viabilidad de los beneficiarios considerando, por ejemplo, las características de los terrenos que han sido incluidos en las postulaciones. Sobre la base de este análisis se establecerán las áreas a licitar y los costos de las mismas.

(2) Mejorar filtros y focalización de los programas de subsidio rural y progresiva

Se recomienda incorporar en el proceso de postulación y selección de beneficiarios de los programas de subsidio rural y de vivienda progresiva filtros efectivos para que no se otorguen subsidios a familias en situaciones sin factibilidad técnica y económica. El sistema de postulación debiera discriminar de forma efectiva, para que todos los subsidios que otorgue el MINVU sean viables, desde su punto de vista técnico, económico y legal. Este requiere considerar los actuales niveles de subsidio en los programas que atiende el PAT, y la real posibilidad de concretarlos en soluciones habitacionales.

Se sugiere crear, para estas familias de muy escasos recursos, quienes hoy en día difícilmente verán concretados sus subsidios en soluciones habitacionales satisfactorias dentro de un plazo razonable, un programa habitacional especial que incluye un apoyo explícito a la organización de la demanda. Esto puede considerarse una asistencia técnica a la postulación —de diseño distinto al actual—, necesidad expresada en diversos documentos del programa, que requiere una discusión en detalle para resolver los múltiples problemas asociados. Sin embargo, parece posible concretar esta iniciativa con el concurso de los municipios y otras entidades públicas y privadas que colaboren en la preparación de una mejor cartera de postulantes. Más que descartar a los postulantes no viables, esta actividad se orientaría a preparar a los grupos y hogares carenciados para que puedan completar su proceso habitacional en un programa especial.

Adicionalmente, se recomienda, en los programas de subsidio rural y vivienda progresiva, informar a los postulantes de los programas de subsidio rural y progresivo sobre el estándar habitacional implícito en el programa a que han postulado, para que sus expectativas sean coherentes con los alcances reales del subsidio otorgado.

Y por último respecto a estos programas, y el sistema de postulación, se debe optimizarlo, estimulando la conformación de bases de datos más acordes a las necesidades informáticas posteriores del PAT.

(3) Elaborar un plan de equidad regional

Realizar estudio de recursos humanos e infraestructura de las regiones en función de la inversión histórica y proyectada que realiza cada SERVIU, desarrollando una política para equiparar a las regiones y dotarlas de lo necesario para que cumplan sus responsabilidades de manera óptima. Esto significa para el programa de Asistencia Técnica, contar con vehículo para visitas a terreno, computadoras y software para la administración y seguimiento, líneas telefónicas para las comunicaciones internas y externas, espacios físicos adecuados con una dotación de personal mínima, de dedicación exclusiva al programa, de acuerdo a la cantidad de subsidios y contratos que administrará cada UAT. En este sentido, el panel opina, dada la tendencia a la externalización de la producción de la vivienda social, que en general, la actual asignación de personal al nivel regional es insuficiente, y se requiere de una revisión de esta política, que podría incorporar una redistribución de los recursos actuales y/o fondos adicionales si, al estudiar la situación regional y las proyecciones de producción de vivienda lo justifica. Este plan debiera coordinarlo la División Administrativa del MINVU y La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, que son en definitiva los responsables del ministerio de estas materias.

En especial se debe considerar el reforzamiento urgente, con aumento de dotación para las UAT de la IV y VII regiones y mirar con mucha atención lo que ocurre en la VI, VIII y X regiones, que para dotar a las UAT, pueden estar descuidando otras áreas de acción de los SERVIU, incluso para el PAT, como el tema de la información a los postulantes y la rigurosidad en la revisión de las postulaciones.

(4) Refuerzo organizacional de los SERVIU

Disponer en el nivel central, en la División Administrativa del MINVU de expertos en organización, que asesoren a las regiones en su organización interna y realicen un monitoreo de los requerimientos de los SERVIU en concordancia con un plan general del MINVU y sirvan de nexo para producir los cambios estructurales que se requieran. Para el PAT significa, la definición de la UAT en la línea jerárquica más adecuada dentro de cada SERVIU, la conveniencia de personal dedicado en forma exclusiva a las labores del PAT, los procedimientos internos en comunicaciones, disposición de recursos como vehículos, viáticos, papelería, etc. Los recursos y organización de los SERVIU, deben tener grados de flexibilidad en el tiempo para adaptarse a los requerimientos que tengan en el futuro

(5) Reforzamiento del mercado de asistencia técnica

Elaborar y coordinar capacitación a prestadores de asistencia técnica en temas de importancia del programa: normativa constructiva, contratos tipos con constructores, planes tipos, etc. Asegurar la participación de los beneficiarios en el proceso de asistencia técnica y su incorporación en el proceso de evaluación de éstas.

(6) Monitoreo de la calidad habitacional

Establecer un registro nacional de la calidad físico-técnica del parque de viviendas producidas con asesoría del PAT, sobre la base de fichas confeccionadas por los PSAT que señalen, al menos, los siguientes aspectos: i) superficie de la vivienda; ii) superficie del terreno; iii) instalaciones de agua y alcantarillado. El registro permitirá efectuar un seguimiento de los estándares obtenidos en las diferentes regiones a través del tiempo.

V. Referencias

1. Bibliografía

Documentos Ministerio de Vivienda y Urbanismo

2. Entrevistas Realizadas

- Claudia Bustos, Programa de Asistencia Técnica, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU
- Julio Echevarría, Programa de Asistencia Técnica, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU
- Carlos Araya, Programa de Asistencia Técnica, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, MINVU
- Arnoldo Alfaro A., Departamento de Operaciones, División de Política Habitacional, MINVU
- Alejandra Vío, Departamento de Operaciones, División de Política Habitacional, MINVU

3. Grupos focales realizados

- De Prestadores del Servicio de Asistencia Técnica (30 de enero de 2002):

Asistentes:

Luis Santibáñez, JUNDEP

Héctor Zúñiga, EPSILON

Juan Súter

Manuel Hernández, Fundación Santiago

Juan Campos, ARCAMERI

- De Encargados de Unidades de Asistencia Técnica Regionales (8 de abril de 2002)

Asistentes:

Hilda González, Jefe DIAT, SERVIU IX Región

Gabriela Villalón, Jefe Operaciones Habitacionales, SERVIU VI Región

Patricia Pelayo Bravo, Profesional Unidad Asistencia Técnica, SERVIU VI Región

Rodrigo Vargas, Jefe Operaciones Habitacionales, SERVIU VIII Región

Mauricio Salas D., Encargado Unidad Asistencia Técnica, SERVIU Región Metropolitana

4. Cuestionario regional aplicado a las doce regiones que ejecutan el PAT en la actualidad

5. Ficha de información regional aplicado a las doce regiones que ejecutan el PAT en la actualidad



**ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa
MATRIZ DE MARCO LOGICO
PROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA (MINVU)**

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1996		INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
MINISTERIO RESPONSABLE:	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	ENUNCIADO DEL OBJETIVO	Forma de Cálculo		
SERVICIO RESPONSABLE:	SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN				
PRESUPUESTO ASIGNADO 2002:	M \$ 3.260.753				
<p>FIN:</p> <p>Contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de las soluciones habitacionales dirigidas a los sectores de menores recursos, a través de la participación de agentes privados de la construcción, y de los propios beneficiarios de los programas habitacionales públicos.</p>					
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Se ha mejorado el acceso de las familias beneficiarias con subsidio rural y progresivo a las soluciones habitacionales acordadas con la normativa constructiva vigente.</p>					
<p>Eficacia:</p> <p>1. Porcentaje de subsidios pagados sobre el total de subsidios otorgados.</p> <p>2. Tiempo promedio entre otorgamiento de subsidio y pago de subsidio, por programa anual (en meses).</p>		<p>Σ (Subsidios rurales y progresivos pagados en el año i) / Total de subsidios otorgados en el año i)*100</p> <p>Σ (Nº meses transcurridos entre el pago y otorgamiento de cada subsidio rural y progresivo) / Total de subsidios rurales y progresivos entregados por programa anual.</p>		<p>Estadísticas de subsidios, Dpto. Programación, División Habitacional Periodicidad anual</p> <p>Estadísticas de subsidios, Dpto. Programación, División Habitacional Periodicidad anual</p>	<p>Las familias beneficiarias con subsidio habitacional rural y progresivo cumplen con todos los requisitos técnicos, legales y administrativos para aplicar el subsidio.</p>

	<p>Calidad</p> <p>3. Porcentaje de beneficiarios que declaran estar "conformes" o "muy conformes" con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica</p> <p>Eficiencia:</p> <p>1. Costo promedio anual de la Asistencia Técnica por familia, tipo de subsidio y región.</p> <p>2. Porcentaje de gastos administrativos sobre el gasto total del programa</p> <p>Economía:</p> <p>3. Porcentaje de ejecución presupuestaria (regional y nacional).</p>	<p>(N° Beneficiarios que califican estar "conformes" o "muy conformes" con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica / Total de beneficiarios encuestados)*100</p> <p>Σ (Costo contratos Asistencia Técnica por subsidio j en región x / Total de familias con subsidio j en región x y Asistencia Técnica)</p> <p>(Gasto administrativo anual / Total gasto anual del programa)*100</p> <p>(Monto ejecutado año i / Monto asignado año i)*100</p>	<p>Ficha Encuesta Evaluación de Beneficiarios Asistencia Técnica. Periodicidad bianual.</p> <p>Contratos Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica Periodicidad anual</p> <p>Periodicidad: anual</p> <p>Informe mensual ejecución presupuestaria (Unidad Asistencia Técnica) Periodicidad: anual</p>	<p>Existe oferta de entidades prestadoras de servicios de asistencia técnica disponibles en las regiones y dispuestas a participar en el Programa.</p> <p>Existe oferta de contratistas y empresas constructoras interesadas en trabajar con estos subsidios.</p> <p>Existe coordinación entre agentes habitacionales públicos y privados.</p>
<p>COMPONENTE:</p> <p>Asistencia Técnica entregada a las familias beneficiarias del subsidio rural o progresivo para la construcción o compra de vivienda.</p>	<p>Eficacia:</p> <p>1. Porcentaje de familias beneficiarias de subsidio con servicios de Asistencia Técnica por programa anual.</p> <p>2. Tiempo promedio entre publicación de la nómina de beneficiarios de subsidio y llamado a licitación de asistencia técnica (en días).</p> <p>3. Porcentaje de beneficiarios que califican a los consultores con un "buen" o "muy buen" servicio de Asistencia Técnica.</p>	<p>(N° Familias beneficiarias del subsidio rural o progresivo con servicios de Asistencia Técnica / Total de familias beneficiarias con subsidio rural o progresivo, por programa anual)*100</p> <p>Σ (N° Días transcurridos entre el llamado de licitación de la Asistencia Técnica y la publicación de la nómina beneficiarios de subsidio rural o progresivo) / Total de SERVIU</p> <p>(N° Beneficiarios que califican "buen" o "muy buen" servicio de Asistencia Técnica / Total de beneficiarios encuestados)*100</p>	<p>Resoluciones asignación de asistencia técnica Periodicidad:</p> <p>Diarios con avisos respectivos Periodicidad:</p> <p>Ficha Encuesta Evaluación de Beneficiarios Asistencia Técnica. Periodicidad bianual</p>	

4. Número de Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica con contrato vigente por año.	N° Consultores con contrato vigente por región y año	Fecha de monitoreo Programa Asistencia Técnica	
5. Composición porcentual de las formas de selección ⁵⁶ de los prestadores por región y subsidio.	\sum (N° Prestadores de Asistencias Técnicas seleccionados tipo x en la región i por tipo de subsidio j) / Total de prestadores seleccionados en la región i por tipo de subsidio jj*100		
Eficiencia: 6. Costo promedio de áreas ⁵⁷ de Asistencia Técnica por familia, región, tipo de subsidio por programa anual.	Costo total área por subsidio i en región j / Total de familias atendidas por subsidio i en región j	Resolución que sanciona firma de contrato de asistencia técnica.	
7. Promedio de Asistencias Técnicas realizadas por prestador por región, subsidio y año.	\sum (Asistencias técnicas realizadas en la región i por tipo de subsidio j en el año n) / Total de prestadores contratados en el año n en la región i y para el subsidio j		

⁵⁶ Las formas de selección son: licitación pública, licitación privada, trato directo y SERVIU (cuando el SERVIU debe realizar la Asistencia Técnica en ausencia de prestadores privados).

⁵⁷ Entiéndase por áreas las siguientes:

Diseño de Proyectos: Persigue asegurar un óptimo diseño de los proyectos necesarios para la ejecución de obras, comprendiendo la elaboración o revisión de los proyectos de arquitectura y urbanización, la elaboración de las alternativas de ampliación y otras prestaciones que aseguren la factibilidad técnica y económica del proyecto. El producto es un proyecto de arquitectura y urbanización aprobado por el municipio correspondiente mediante los respectivos permisos municipales.

Asesoría a la contratación de obras: Implementación del proceso de selección, evaluación y contratación de la empresa constructora que ejecutará las obras. Comprende la evaluación y selección de la empresa, estudios de presupuestos, programación de obras y visación del contrato respectivo. El producto de esta asesoría es la aprobación por parte del SERVIU -y las familias- a la oferta técnica seleccionada y la posterior firma del contrato de construcción.

Control de ejecución de obras: Comprende la prestación de servicios de inspección técnica de obras y el desempeño de funciones de contraparte técnica del contratista seleccionado. El prestador de servicios deberá informar periódicamente acerca del avance de obras y de cualquier situación que arriesgue el cumplimiento del contrato de construcción. El producto de esta asesoría es la recepción final de obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.

Asesoría a la ejecución directa: Se aplica sólo en caso en que los beneficiarios hayan optado por la modalidad de autoconstrucción de sus viviendas. Persigue optimizar la planificación de faenas, organizar la mano de obra, asesoría para adquirir los materiales y supervisar la ejecución física de las obras. El producto de esta asesoría es la recepción final de obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.

Asesoría Técnico-Legal: Se orienta a completar los antecedentes técnicos y legales requeridos para la ejecución de las obras y pago del subsidio. Por ende incluye los estudios de factibilidad técnica, económica y legal necesarios para la óptima selección y adquisición del terreno, el estudio de los títulos de propiedad, la revisión del contrato respectivo, así como también regularizar situaciones de terrenos con promesa de compraventa.

Asesoría a la compra de vivienda: Se aplica a los casos en que los beneficiarios hayan optado por comprar una vivienda nueva o usada y persigue posibilitar la adecuada aplicación del subsidio a la operación de compraventa.

ACTIVIDADES:

A nivel Central:

1. Planificación anual del Programa.
2. Programación, gestión y control presupuestario.
3. Aplicación Normativa.
4. Monitoreo global del Programa.
5. Coordinación de encuentros regionales con operadores del Programa (Serviu y PSAT)
6. Elaboración de material técnico y metodológico de apoyo al Programa.
7. Evaluación de resultados.
Coordinación interministerial y con otras entidades públicas y privadas.

<p>A nivel regional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y localización de población objetivo. 2. Licitaciones de Asistencia Técnica. 3. Contratación de Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica. 4. Control de ejecución de servicios de Asistencia Técnica. 5. Aprobación de informes y pago de Servicios de Asistencia Técnica. 6. Ejecución Asistencia Técnica Directa (eventualmente). 7. Coordinación con municipios, Gobiernos Regionales, Salud del Ambiente, y otras entidades públicas y privadas. 				
---	--	--	--	--

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

I. Información de la Institución Responsable del Programa Período 1998-02 (en miles de pesos de 2002)

Cuadro N°1: Presupuesto de Gasto de la Institución Responsable del Programa y Gasto Efectivo
En miles de \$

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	25.147.843	25.147.843	100,0
Bienes y Servicios de Consumo	5.885.591	5.885.591	100,0
Inversión	386.020.594	339.430.323	87,9
Transferencias	6.117.161	6.117.161	100,0
Otros	20.796.361	12.055.915	58,0
TOTAL	443.967.550	388.636.833	87,5

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	27.313.858	27.313.858	100,0
Bienes y Servicios de Consumo	5.969.351	5.779.124	96,8
Inversión	336.470.772	336.470.772	100,0
Transferencias	9.574.262	9.574.262	100,0
Otros	22.124.630	16.946.061	76,6
TOTAL	401.452.874	396.084.076	98,7

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	27.292.502	27.210.247	99,7
Bienes y Servicios de Consumo	5.622.399	5.602.000	99,6
Inversión	332.427.374	323.888.236	97,4
Transferencias	8.204.227	8.204.227	100,0
Otros	25.140.422	25.140.422	100,0
TOTAL	398.686.923	390.045.130	97,8

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	27.404.732	27.404.732	100,0
Bienes y Servicios de Consumo	5.420.609	5.416.110	99,9
Inversión	331.611.139	327.776.993	98,8
Transferencias	6.760.243	6.760.243	100,0
Otros	27.834.875	27.834.875	100,0
TOTAL	399.031.598	395.192.954	99,0

AÑO 2002	Presupuesto Asignado
Personal	25.837.733
Bienes y Servicios de Consumo	5.160.433
Inversión	346.872.969
Transferencias	6.279.405
Otros	24.392.299
TOTAL	408.542.839

NOTA: En términos generales, los datos utilizados corresponden a información obtenida del Sistema de Información de Administración Presupuestaria del Sector Público (SIAP). En el caso del presupuesto asignado este es extraído del presupuesto vigente (SIAP), salvo en los casos en que el gasto efectivo (equivalente a ejecución acumulada en el SIAP) es superior al presupuesto vigente, en dichos casos, se utiliza el dato de ejecución acumulada para ambos.

A continuación, se detallan por año y clasificación económica los casos que se aplico el acuerdo anterior:

Clasificación Económica	Año 1998	Año 1999	Año 2000	Año 2001
Personal	X	X		X
Bienes y Servicios de Consumo	X			
Inversión		X		
Transferencias	X	X	X	X
Otros			X	X

II. Información Específica del Programa, Período 1998-02
(en miles de pesos de 2002)

2.1. Fuentes de Financiamiento del Programa

Cuadro N°1: Fuentes de Financiamiento del Programa

Fuentes de Financiamiento	1998		1999		2000		2001		2002	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Aporte Fiscal Directo	1.287.139	100	1.166.760	100	2.044.403	100	2.049.214	100	3.260.753	100
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1										
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1										
3.2										
3.3										
Total	1.287.139	100	1.166.760	100	2.044.403	100	2.049.214	100	3.260.753	100

NOTA: En términos generales, los datos utilizados corresponden a información obtenida del Sistema de Información de Administración Presupuestaria del Sector Público (SIAP). En el caso del aporte fiscal directo este es extraído del presupuesto vigente (SIAP), salvo en el caso del año 1999 en que el gasto efectivo (equivalente a ejecución acumulada en el SIAP) es superior al presupuesto vigente, en dicho caso, se utiliza el dato de ejecución acumulada para ambos. El aporte fiscal directo representa la inversión real en asistencia técnica en los años indicados, per ítem presupuestario en el SIAP.

2.2. Presupuesto de Gasto del Programa y Gasto Efectivo

Cuadro N°2: Presupuesto de Gasto del Programa y Gasto Efectivo

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	255.285	255.285	100
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversion	1.287.139	559.575	43,5
Otros			
Total	1.542.424	814.860	52,8

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	296.513	296.513	100
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversion	1.166.760	1.166.760	100
Otros			
Total	1.463.273	1.463.273	100

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	359.293	359.293	100
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversion	2.044.403	2.031.833	99,3
Otros			
Total	2.403.696	2.390.396	99,4

AÑO 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	401.851	401.851	100
Bienes y Servicios de Consumo			
Inversion	2.049.214	2.044.064	99,7
Otros			
Total	2.451.065	2.445.915	99,8

AÑO 2002	Presupuesto Asignado
Personal	401.851
Bienes y Servicios de Consumo	
Inversion	3.260.753
Otros	
Total	3.662.604

NOTA: En términos generales, los datos utilizados corresponden a información obtenida del Sistema de Información de Administración Presupuestaria del Sector Público (SIAP). En el caso del presupuesto asignado este es extraído del presupuesto vigente (SIAP), salvo en el caso del año 1999 en que el gasto efectivo (equivalente a ejecución acumulada en el SIAP) es superior al presupuesto vigente, en dicho caso, se utiliza el dato de ejecución acumulada para ambos.

2.3. Total de Gasto Efectivo del Programa

Cuadro N°3: Total de Gasto Efectivo del Programa

AÑO	Gasto efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos ⁵⁸	Total
1998	814.860		814.860
1999	1.463.273		1.463.273
2000	2.390.396		2.390.396
2001	2.445.915		2.445.915

⁵⁸ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones públicas o privadas.

2.4. Costo de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°4: Costo de Producción de los Componentes del Programa

AÑO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	RM	Total
Componente 1	11.064	15.608	9.021	47.225	54.521	30.600	8.312	55.187	105.201	6.939	13.708	202.188	559.575
Componente 2													
Componente 3													
Total	11.064	15.608	9.021	47.225	54.521	30.600	8.312	55.187	105.201	6.939	13.708	202.188	559.575

AÑO 1999	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	RM	Total
Componente 1	17.680	13.958	11.450	126.254	56.009	145.083	102.045	151.980	96.060	44.830	21.151	380.260	1.166.760
Componente 2													
Componente 3													
Total	17.680	13.958	11.450	126.254	56.009	145.083	102.045	151.980	96.060	44.830	21.151	380.260	1.166.760

AÑO 2000	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	RM	Total
Componente 1	25.627	18.342	13.834	316.234	161.240	322.331	152.712	284.543	172.795	182.899	92.689	287.857	2.031.103
Componente 2													
Componente 3													
Total	25.627	18.342	13.834	316.234	161.240	322.331	152.712	284.543	172.795	182.899	92.689	287.857	2.031.103

AÑO 2001	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	RM	Total
Componente 1	36.161	19.409	9.208	285.511	118.086	271.850	246.142	226.194	269.896	223.052	57.739	280.816	2.044.064
Componente 2													
Componente 3													
Total	36.161	19.407	9.209	285.511	118.087	271.850	246.142	226.194	269.896	223.052	57.739	280.816	2.044.064

NOTA: En el caso del período de 1998 – 2000, las cifras globales de gastos efectivos informados por el Programa no coinciden con las del Sistema de Información de Administración Presupuestaria del Sector Público (SIAP).

Por lo tanto, dado que el Sector Presupuestario de Vivienda no posee información respecto a la desagregación de los gastos a nivel regional, y para mantener la consistencia de las cifras provenientes del SIAP, se realizaron ajustes menores en el gasto de la Región Metropolitana para hacer coincidentes con la cifra agregada (el ajuste promedio por año fue de menos M\$1.903).

Por último, en el año 2001 las cifras informadas por el Programa fueron corregidas de acuerdo a la contenida en el SIAP, ya que a partir de este año se cuenta con la información desagregada por regiones.

2.5. Costos de Administración del Programa y Costos de Producción de los Componentes del Programa

Cuadro N°5: Costos de Administración y Costos de Producción de los Componentes del Programa

AÑO	Costos de Administración	Costos de Producción de los Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa
1998	255.285	559.575	814.860
1999	296.513	1.166.760	1.463.273
2000	359.293	2.031.103	2.390.396
2001	401.851	2.044.064	2.445.915



**ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico
MATRIZ DE MARCO LOGICO
PROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA (MINVU)**

AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1996		INDICADORES / INFORMACIÓN		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO		Forma de Cálculo			
SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN					
PRESUPUESTO ASIGNADO 2002: M \$ 3.260.753					
ENUNCIADO DEL OBJETIVO	Enunciado				
Contribuir a reducir el déficit habitacional, mejorando la calidad de las soluciones habitacionales de los sectores de menores recursos, a través de la participación de agentes privados de la construcción, y de los propios beneficiarios.					
PROPÓSITO:					
Se han concretado los subsidios rurales y progresivos viables en soluciones conformes a la normativa vigente.	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de subsidios pagados dentro de su período de vigencia, sobre el total de subsidios otorgados, por año. Meta: 100 % • Porcentaje de subsidios no cobrados al cabo de 4 años sobre el total de subsidios otorgados, anual Meta: 0% • Porcentaje de personas subsidiadas que reciben asistencia técnica dentro del año en que recibieron el subsidio por región, por año Meta : 100% 	$\left[\frac{\sum (\text{N}^\circ \text{ Subsidios rurales y progresivos pagados en su período de vigencia } i / \text{Total de subsidios rurales y progresivos otorgados en el año } ij * 100)}{\right]$	<p>Estadísticas de subsidios otorgados y pagados, Dpto. Programación, División Política Habitacional Periodicidad anual</p>	<p>Las familias beneficiarias con subsidio habitacional rural y progresivo cumplen con todos los requisitos técnicos, legales y administrativos para aplicar el subsidio.</p>	
		$\left[\frac{\sum (\text{N}^\circ \text{ Subsidios rurales y progresivos no pagados hasta el año } i + 4) / \text{Total de subsidios rurales y progresivos otorgados en el año } ij * 100)}{\right]$	<p>Estadísticas de subsidios otorgados y pagados, Dpto. Programación, División Política Habitacional Periodicidad anual</p>		
		$\left[\frac{\sum (\text{N}^\circ \text{ beneficiarios de subsidios rurales y progresivos otorgados en el año } i \text{ en cada región que están incluidos en contratos de asistencia técnica}) / \text{Total de subsidios rurales y progresivos otorgados en la región durante el año } ij * 100)}{\right]$	<p>Estadísticas de subsidios otorgados y pagados, Dpto. Programación, División Política Habitacional Estadísticas de contrataciones de AT en los SERVIU Periodicidad anual Indicador regional</p>		

	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio que transcurre entre la entrega del subsidio rural y progresivo, y el pago del mismo, por año (en meses). Meta: Igual o menor que el tiempo de vigencia del subsidio: 21 meses) 	$\Sigma (\text{N}^\circ \text{ meses transcurridos entre el pago y otorgamiento de cada subsidio rural y progresivo}), \text{año } i / \text{N}^\circ \text{ total de subsidios rurales y progresivos entregados, año } i.$	Estadísticas de subsidios otorgados y pagados, Dpto. Programación, División Política Habitacional Periodicidad anual	
<u>Calidad</u> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de beneficiarios que declaran estar "conformes" o "muy conformes" con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica 	(Nº Beneficiarios que califican estar "conformes" o "muy conformes" con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica / Total de beneficiarios encuestados)* 100	(Nº Beneficiarios que califican estar "conformes" o "muy conformes" con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica / Total de beneficiarios encuestados)* 100	Ficha Encuesta Evaluación de Beneficiarios Asistencia Técnica. Periodicidad bianual.	
<u>Eficiencia:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio anual de la Asistencia Técnica por familia, tipo de subsidio y región. 	$\Sigma (\text{Costo contratos Asistencia Técnica por subsidio } j \text{ en región } x, \text{ año } i / \text{Total de familias con subsidio } j \text{ en región } x \text{ y Asistencia Técnica, año } i)$	$\Sigma (\text{Costo contratos Asistencia Técnica por subsidio } j \text{ en región } x, \text{ año } i / \text{Total de familias con subsidio } j \text{ en región } x \text{ y Asistencia Técnica, año } i)$	Contratos Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica Periodicidad anual	Existe oferta de contratistas y empresas constructoras interesadas en trabajar con estos subsidios.
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de gastos administrativos sobre el gasto total del programa, por año 	$(\text{Gasto administrativo anual} / \text{Total gasto anual del programa}) * 100$	$(\text{Gasto administrativo anual} / \text{Total gasto anual del programa}) * 100$	Periodicidad: anual	
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de contrataciones por licitación sobre el total de asistencia técnica otorgada, por año 	$\Sigma (\text{N}^\circ \text{ contratos Asistencia Técnica por licitación en la región } x, \text{ año } i / \text{total asistencia técnica, incluidos tratos directos y asesoría por los SERVIU, año } i, \text{ región } x)$	$\Sigma (\text{N}^\circ \text{ contratos Asistencia Técnica por licitación en la región } x, \text{ año } i / \text{total asistencia técnica, incluidos tratos directos y asesoría por los SERVIU, año } i, \text{ región } x)$	Periodicidad: anual	
<u>Economía:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ejecución presupuestaria, por año (regional y nacional). 	$(\text{Monto ejecutado año } i, \text{ región } x / \text{Monto asignado año } i, \text{ región } x) * 100$	$(\text{Monto ejecutado año } i, \text{ región } x / \text{Monto asignado año } i, \text{ región } x) * 100$	Informe mensual ejecución presupuestaria (Unidad Asistencia Técnica) Periodicidad: anual	

COMPONENTE:	Eficacia:	N° Consultores con contrato vigente por región z y año i	Ficha de monitoreo Programa Asistencia Técnica Periodicidad: anual
Componente 1: Asistencia Técnica entregada a las familias beneficiarias del subsidio rural o progresivo para la construcción o compra de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> Número de Prestadores de Asistencia Técnica con contrato vigente por año, por región Número de Prestadores de Asistencia Técnica, con vigencia en el registro de consultores, por año, por región. Promedio de meses de asistencia técnica de la región hasta el pago del subsidio 	<p>N° de Consultores con vigencia en el registro de consultores por región z y año i</p> <p>Σ (meses Asistencia Técnica en la región z / total subsidios pagados en el año i)</p>	<p>Registro de consultores regionales de contratos y subsidios pagados por región</p> <p>Estadísticas regionales de contratos y subsidios pagados por región</p>
	<p><u>Calidad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de Prestadores de Asistencia Técnica con vigencia en el registro de consultores, con calificación superior a X (puntaje de calificación por definirse) por año, por región. Porcentaje de familias que declaran haber sido visitadas personalmente por el prestador 	<p>N° de consultores con vigencia en el registro de consultores con puntaje X en el sistema de evaluación (propuesta, por construirse)/N° total de consultores con vigencia en el registro de consultores evaluados, por región, por año</p> <p>N° de familias encuestadas quienes declaran haber sido visitados por PSAT/ N° total de familias encuestadas</p>	<p>Registro de sistema de evaluación (propuesta, por construirse) Periodicidad: anual</p> <p>Ficha evaluación beneficiarios, Periodicidad: binaual</p>
	<p><u>Eficiencia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Costo proporcional del sistema de evaluación de Prestadores de Asistencia Técnica al costo total del programa, por año 	<p>Costo de administración del sistema de evaluación/Costo efectivo anual PAT</p>	<p>Crear medio de verificación Periodicidad: anual</p>

	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de familias beneficiarias de subsidio con servicios de Asistencia Técnica contratadas, por área⁵⁹, por programa de subsidio, por región y anual. • Porcentaje de familias beneficiarias de subsidio con servicios de Asistencia Técnica pagadas, por área, por programa de subsidio, por región y anual • Tiempo promedio entre publicación de la nómina de beneficiarios de subsidio y llamado a licitación de asistencia técnica (en días). <p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio de áreas de Asistencia Técnica por familia, región, tipo de subsidio, anual. • Promedio de Asistencia Técnicas por prestador por región, subsidio y año 	<p>(N° Familias beneficiarias del subsidio X con servicios de Asistencia Técnica contratados, por área i y año j, región z / Total de familias beneficiarias con subsidio X, por año j, región z)*100</p> <p>(N° Familias beneficiarias del subsidio X con servicios de Asistencia Técnica pagados, por área i y año j, región z / Total de familias beneficiarias con subsidio X, por año j, región z)*100</p> <p>Σ (N° Días transcurridos entre el llamado de licitación de la Asistencia Técnica y la publicación de la nómina beneficiarios de subsidio rural o progresivo) / Total de SERVIU (regional y nacional)</p> <p>Costo total área i, por subsidio X, región z, año j / Total de familias atendidas por subsidio X en región z, año j</p> <p>Σ (Asistencia técnicas realizadas en la región z, por subsidio X, año j) / Total de prestadores contratados en el año j en la región z, y para el subsidio X</p>	<p>Resoluciones asignación de asistencia técnica Periodicidad: anual</p> <p>Resoluciones pago de asistencia técnica Periodicidad: anual</p> <p>Diarios con avisos respectivos Periodicidad: anual</p> <p>Resolución que sanciona firma de contrato de asistencia técnica. Periodicidad: anual</p> <p>Crear medio de verificación Periodicidad: anual</p>	
--	---	--	--	--

⁵⁹ Entiéndase por áreas las siguientes:

Diseño de Proyectos: Persigue asegurar un óptimo diseño de los proyectos necesarios para la ejecución de obras, comprendiendo la elaboración o revisión de los proyectos de arquitectura y urbanización, la elaboración de las alternativas de ampliación y otras prestaciones que aseguren la factibilidad técnica y económica del proyecto. El producto es un proyecto de arquitectura y urbanización aprobado por el municipio correspondiente mediante los respectivos permisos municipales.

Asesoría a la contratación de obras: Implementación del proceso de selección, evaluación y contratación de la empresa constructora que ejecutará las obras. Comprende la evaluación y selección de la empresa, estudios de presupuestos, programación de obras y visación del contrato respectivo. El producto de esta asesoría es la aprobación por parte del SERVIU -y las familias- a la oferta técnica seleccionada y la posterior firma del contrato de construcción.

Asesoría a la ejecución directa: Se aplica sólo en caso en que los beneficiarios hayan optado por la modalidad de autoconstrucción de sus viviendas. Persigue optimizar la planificación de faenas, organizar la mano de obra, asesoría para adquirir los materiales y supervisar la ejecución física de las obras. El producto de esta asesoría es la recepción final de obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.

Asesoría Técnico-Legal: Se orienta a completar los antecedentes técnicos y legales requeridos para la ejecución de las obras y pago del subsidio. Por ende incluye los estudios de factibilidad técnica, económica y legal necesarios para la óptima selección y adquisición del terreno, el estudio de los títulos de propiedad, la revisión del contrato respectivo, así como también regularizar situaciones de terrenos con promesa de compraventa.

Asesoría a la compra de vivienda: Se aplica a los casos en que los beneficiarios hayan optado por comprar una vivienda nueva o usada y persigue posibilitar la adecuada aplicación del subsidio a la operación de compraventa.

<p>Componente 2: Fiscalización de la ejecución de obras⁶⁰</p>	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de subsidios otorgados con control de ejecución de obras contratado dentro de los 6 meses de otorgado el subsidio, por programa de subsidio, por región, anual • Porcentaje de subsidios otorgados con control de ejecución de obras pagadas dentro de los 12 meses de otorgado el subsidio, por programa de subsidio, por región, anual 	<p>Nº de contratos de control de ejecución, por subsidio X, por región z, por año i / Nº total de subsidios X, año i, por región z</p> <p>Nº de contratos de control de ejecución pagados por subsidio X, por región z, por año i / Nº total de subsidios X, por región z, por año i</p>	<p>Resoluciones asignación de asistencia técnica Periodicidad: anual</p> <p>Resoluciones pago de asistencia técnica Periodicidad: anual</p> <p>Resolución que sanciona firma de contrato de asistencia técnica. Periodicidad: anual</p> <p>Crear medio de verificación Periodicidad: anual</p>	
<p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio de control de ejecución de obras por familia, por tipo de subsidio, por región, y anual. • Promedio de Controles por prestador por región, subsidio y año 	<p>Costo total control de ejecución por subsidio X, región z, año i / Total de familias atendidas por subsidio X, región z, año i</p> <p>Σ (Controles de ejecución de obras realizadas en la región z por tipo de subsidio xj en el año i) / Total de prestadores contratados en el año i en la región z, y para el subsidio X</p>			

⁶⁰ Este componente incluye el área de asistencia técnica, Control de ejecución de obras: Comprende la prestación de servicios de inspección técnica de obras y el desempeño de funciones de contraparte técnica del contratista seleccionado. El prestador de servicios deberá informar periódicamente acerca del avance de obras y de cualquier situación que arriesgue el cumplimiento del contrato de construcción. El producto de esta asesoría es la recepción final de obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.

ACTIVIDADES:

A nivel Central:

1. Planificación anual del Programa, en articulación con DPH.
2. Programación, gestión y control presupuestario.
3. Supervisión de la aplicación normativa en regiones
4. Monitoreo global del Programa.
5. Coordinación de encuentros regionales con operadores del Programa (Serviu y PSAT)
6. Elaboración de material técnico y metodológico de apoyo al Programa.
7. Evaluación de resultados.
8. Coordinación interministerial y con otras entidades públicas y privadas.
9. Elaboración y coordinación de sistema nacional de evaluación de prestadores de asistencia técnica.
10. Elaboración y coordinación de capacitación a prestadores de asistencia técnica (en conjunto con el nivel regional)
11. Promoción y coordinación de acciones para consolidar una oferta de asistencia técnica de buena calidad.

A nivel regional:
 Componente 1 y 2:
 8. Identificación, localización y diagnóstico inicial de población objetivo (cartera de subsidios otorgados)
 9. Licitaciones de Asistencia Técnica.
 10. Contratación de Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica.
 11. Control de ejecución de servicios de Asistencia Técnica.
 12. Aprobación de informes y pago de Servicios de Asistencia Técnica.
 13. Ejecución Asistencia Técnica Directa de acuerdo a pautas establecidas(eventualm ente).
 14. Coordinación con municipios, Gobiernos Regionales, Salud del Ambiente, y otras entidades públicas y privadas.
 15. Evaluación, de acuerdo a un sistema nacional, de los prestadores de asistencia técnica

--	--	--	--

**MEDICIÓN DE INDICADORES
PROGRAMA DE ASISTENCIA TÉCNICA**

<p>AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1996 MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO SERVICIO RESPONSABLE: SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN PRESUPUESTO ASIGNADO 2002: M \$ 3.260.753</p>		CUANTIFICACIÓN			
		1998	1999	2000	2001
<p>ENUNCIADO DEL OBJETIVO</p>		<p>Forma de Cálculo</p>			
<p>PROPÓSITO:</p> <p>Se han concretado los subsidios rurales y progresivos viables en soluciones conformes a la normativa vigente.</p>		<p>29,2</p>	<p>25,4</p>	<p>31,1</p>	<p>---</p>
<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de subsidios pagados dentro de su período de vigencia, sobre el total de subsidios otorgados. <p>Calculo de proxy: Subsidios pagados dentro de 2 años. Meta: 100 %</p>		<p>\sum (N° Subsidios rurales y progresivos pagados en su período de vigencia / Total de subsidios rurales y progresivos otorgados en el año i)*100</p>	<p>83%</p>	<p>---</p>	<p>---</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de subsidios no cobrados al cabo de 4 años sobre el total de subsidios otorgados, por año <p>Meta: 0%</p>		<p>\sum (N° Subsidios rurales y progresivos no pagados hasta el año i + 4) / Total de subsidios rurales y progresivos otorgados en el año i)*100</p>	<p>81,7%</p>	<p>---</p>	<p>---</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas subsidiadas que reciben asistencia técnica dentro del año en que recibieron el subsidio por región, por año <p>Meta : 100%</p>		<p>\sum (N° Beneficiarios de subsidios rurales y progresivos en el año i en región z que están incluidos en contratos de asistencia técnica) / Total de subsidios rurales y progresivos otorgados en el año i, región z]*100</p>	<p>s.i.</p>	<p>s.i.</p>	<p>s.i.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio que transcurre entre otorgamiento de subsidio y pago de subsidio, por año (en meses). Meta: dentro de la vigencia del subsidio: 21 meses) 	Σ (N° meses transcurridos entre el pago y otorgamiento de cada subsidio rural y progresivo, por año i) / N° total de subsidios rurales y progresivos entregados por año i.	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
<p><u>Calidad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de beneficiarios que declaran estar “conformes” o “muy conformes” con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica 	(N° Beneficiarios que califican estar “conformes” o “muy conformes” con la solución habitacional lograda con Asistencia Técnica / Total de beneficiarios encuestados)* 100	80%	s.i	s.i.	s.i.
<p><u>Eficiencia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo promedio anual de la Asistencia Técnica por familia, tipo de subsidio y región, y año. Proxy: Costo promedio AT por beneficiario, nacional UF 	Σ (Costo contratos Asistencia Técnica por subsidio j en región x, año i / Total de familias con subsidio j en región x y Asistencia Técnica, año i)	2,73	3,76	6,78	6,31
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de gastos administrativos sobre el gasto total del programa, por año 	(Gasto administrativo anual / Total gasto anual del programa)*100	31,3	20,3	15,0	16,0
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de contrataciones por licitación sobre el total de asistencia técnica otorgada, por año 	Σ (N° contratos Asistencia Técnica por licitación en la región x, año i / total asistencia técnica, incluidos tratos directos y asesoría por los SERVIU, año i), región x	s.i.	s.i.	s.i.	s.i.
<p><u>Economía:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ejecución presupuestaria, por año (regional y nacional). 	(Monto ejecutado año i, región x / Monto asignado año i, región x)*100	52,8	100	99,4	99,8

COMPONENTE:			
<p><u>Componente 1:</u> Asistencia Técnica entregada a las familias beneficiarias del subsidio rural o progresivo para la construcción o compra de vivienda.</p>	<p><u>Eficacia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de Prestadores de Asistencia Técnica con contrato vigente por año, por región • Número de Prestadores de Asistencia Técnica, con vigencia en el registro de consultores, por año, por región. • Promedio de meses de asistencia técnica de la región hasta el pago del subsidio <p><u>Calidad:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de Prestadores de Asistencia Técnica con vigencia en el registro de consultores, con calificación superior a X (puntaje de calificación por definirse) por año, por región. • Porcentaje de familias que declaran haber sido visitadas personalmente por el prestador <p><u>Eficiencia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Costo proporcional del sistema de evaluación de Prestadores de Asistencia Técnica al costo total del programa, por año 	<p>N° Consultores con contrato vigente por región z y año i</p> <p>N° de Consultores con vigencia en el registro de consultores por región z y año i</p> <p>Σ (meses Asistencia Técnica en la región z / total subsidios pagados en el año i)</p> <p>N° de consultores con vigencia en el registro de consultores con puntaje X en el sistema de evaluación (propuesta, por construirse)/N° total de consultores con vigencia en el registro de consultores evaluados, por región, por año</p> <p>N° de familias encuestadas quienes declaran haber sido visitados por PSAT/ N° total de familias encuestadas</p> <p>Costo de administración del sistema de evaluación/Costo efectivo anual PAT</p>	<p>Para el año 2002: I:1; II: 5; III: 3; IV: 8; V: 10; VI:6; VII: 4 VIII: 8; IX: 14; X: 9; XI: 2; RM: 4</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p> <p>s.i.</p>

	<p>Eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de familias beneficiarias de subsidio con servicios de Asistencia Técnica contratadas, por área⁶¹, por programa de subsidio, por región y anual. • Porcentaje de familias beneficiadas de subsidio con servicios de Asistencia Técnica pagadas, por área, por programa de subsidio, por región y anual • Tiempo promedio entre publicación de la nómina de beneficiarios de subsidio y llamado a licitación de asistencia técnica (en días). 	<p>Nº de contratos de control de ejecución, por subsidio X, por región z, por año i / Nº total de subsidios X, año i, por región z</p> <p>Nº de contratos de control de ejecución pagados por subsidio X, por región z, por año i / Nº total de subsidios X, por región z, por año i</p> <p>Costo total control de ejecución por subsidio X, región z, año i / Total de familias atendidas por subsidio X, región z, año i</p> <p>Σ (Controles de ejecución de obras realizadas en la región z por tipo de subsidio xj en el año i) / Total de prestadores contratados en el año i en la región z, y para el subsidio X</p>	<p>84,8 s.i. s.i. s.i. s.i.</p>	<p>(103,9) s.i. s.i. s.i. s.i.</p>	<p>(102,1) s.i. s.i. s.i. s.i.</p>	<p>(114,3) s.i. s.i. s.i. s.i.</p>
--	--	---	---	--	--	--

⁶¹ Entiéndase por áreas las siguientes:

Diseño de Proyectos: Persigue asegurar un óptimo diseño de los proyectos necesarios para la ejecución de obras, comprendiendo la elaboración o revisión de los proyectos de arquitectura y urbanización, la elaboración de las alternativas de ampliación y otras prestaciones que aseguren la factibilidad técnica y económica del proyecto. El producto es un proyecto de arquitectura y urbanización aprobado por el municipio correspondiente mediante los respectivos permisos municipales.

Asesoría a la contratación de obras: Implementación del proceso de selección, evaluación y contratación de la empresa constructora que ejecutará las obras. Comprende la evaluación y selección de la empresa, estudios de presupuestos, programación de obras y visación del contrato respectivo. El producto de esta asesoría es la aprobación por parte del SERVU -y las familias- a la oferta técnica seleccionada y la posterior firma del contrato de construcción.

Asesoría a la ejecución directa: Se aplica sólo en caso en que los beneficiarios hayan optado por la modalidad de autoconstrucción de sus viviendas. Persigue optimizar la planificación de faenas, organizar la mano de obra, asesoría para adquirir los materiales y supervisar la ejecución física de las obras. El producto de esta asesoría es la recepción final de obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.

Asesoría Técnico-Legal: Se orienta a completar los antecedentes técnicos y legales requeridos para la ejecución de las obras y pago del subsidio. Por ende incluye los estudios de factibilidad técnica, económica y legal necesarios para la óptima selección y adquisición del terreno, el estudio de los títulos de propiedad, la revisión del contrato respectivo, así como también regularizar situaciones de terrenos con promesa de compraventa.

Asesoría a la compra de vivienda: Se aplica a los casos en que los beneficiarios hayan optado por comprar una vivienda nueva o usada y persigue posibilitar la adecuada aplicación del subsidio a la operación de compraventa.

<p>Componente 2: Fiscalización de la ejecución de obras⁶²</p>	<p>Eficiencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de subsidios otorgados con control de ejecución de obras contratado dentro de los 6 meses de otorgado el subsidio, por programa de subsidio, por región, anual • Porcentaje de subsidios otorgados con control de ejecución de obras pagadas dentro de los 12 meses de otorgado el subsidio, por programa de subsidio, por región, anual 	<p>Nº de contratos de control de ejecución, por subsidio i, por programa, por año / Nº total de subsidios i, por programa, por año (regional y nacional)</p> <p>Nº de contratos de control de ejecución por subsidio i, por programa, por año / Nº total de subsidios i, por programa, por año (regional y nacional)</p> <p>Costo total control de ejecución por subsidio i / Total de familias atendidas por subsidio i (regional y nacional)</p> <p>Σ (Controles de ejecución de obras realizadas en la región i por tipo de subsidio j en el año n) / Total de prestadores contratados en el año n en la región, y para el subsidio j</p>	<p>s.i. s.i. s.i. s.i.</p>	<p>s.i. s.i. s.i. s.i.</p>	<p>s.i. s.i. s.i. s.i.</p>	<p>s.i. s.i. s.i. s.i.</p>
---	--	--	--	--	--	--

⁶² Este componente incluye el área de asistencia técnica, Control de ejecución de obras: Comprende la prestación de servicios de inspección técnica de obras y el desempeño de funciones de contraparte técnica del contratista seleccionado. El prestador de servicios deberá informar periódicamente acerca del avance de obras y de cualquier situación que arriesgue el cumplimiento del contrato de construcción. El producto de esta asesoría es la recepción final de obras por parte de la Dirección de Obras Municipales.