



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
ASISTENCIA
TÉCNICA
(PAT)
SERVICIOS REGIONALES
DE VIVIENDA
Y URBANISMO
(SERVIU)**

**MINISTERIO DE
VIVIENDA Y URBANISMO**

JUNIO 2002

**SÍNTESIS EJECUTIVA N° 12
PROGRAMA ASISTENCIA TÉCNICA (PAT)
DIVISIÓN TÉCNICA DE ESTUDIOS Y FOMENTO HABITACIONAL (DITEC) Y SERVICIOS
REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN (SERVIU)
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU)**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 1998 – 2001
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2002: M\$3.662.604**

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 con subsidios otorgados 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 88.352¹ en el período 1998-2001, con una atención de 23.985 familias en 2001.

1.5. Descripción General del Diseño del Programa

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.

¹ Existen al menos 3 explicaciones planteadas por la institución para explicar la diferencia entre el número de subsidios otorgados y el número de contrataciones de asistencia técnica durante el período analizado, las cuales son: la extensión de la prestación de asistencia técnica a familias que fueron beneficiadas con subsidio en años anteriores a 1998; la existencia de un desfase usual entre el momento que se emite el listado definitivo de beneficiarios de subsidio, y la contratación de asistencia técnica; y las sucesivas contrataciones de asistencia técnica para un mismo beneficiario. Por no disponer de información sistematizada al respecto, el panel no pudo establecer las causas de esta diferencia en cada una de las regiones.

El PAT tiene por objetivo 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.

1.5.1. Descripción y modo de producción del Componente:

El componente asistencia técnica entregada a las familias beneficiarias con subsidio rural y progresivo para la construcción o compra de viviendas se desarrolla en dos niveles territoriales. En el nivel central, el programa se radica en la Unidad de Asistencia Técnica (UAT), de la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional (DITEC). Participan además en este nivel la División de Política Habitacional (DPH), la División Jurídica (DIJUR), y la División de Finanzas (DIFIN).

En el nivel regional el programa está a cargo de los SERVIU, donde se han formado las Unidades de Asistencia Técnica regionales.

Por otra parte, participan los Prestadores de Servicio de Asistencia Técnica (PSAT), que en la práctica son consultores contratados por los SERVIU para llevarla a cabo. Las áreas de asesoría que realizan los 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 en el proceso de gestión y materialización de sus subsidios habitacionales a todas las familias beneficiadas por los Programas de Vivienda Progresiva (Modalidad Privada, primera y segunda etapa) (PVP) y de Subsidio Rural (SR). El costo promedio de la asistencia técnica fue de 5,12 UF en el año 2001.

1.6. Antecedentes de Gasto

El gasto efectivo del programa ha aumentado en un 66,7% en el período 1999- 2001, alcanzando en el último año a MM\$2.446. El presupuesto asignado para el año 2002 es MM\$3.663.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El diagnóstico que da cuenta del problema que se quiere abordar es correcto, pero incompleto. La situación que atiende el PAT es más compleja: por una parte, entre la empresa constructora y el beneficiario del subsidio la información es asimétrica², en un mercado privado incipiente que ha sido estimulado por el Estado; y por otra, las capacidades de negociación y articulación de los sectores de escasos recursos con los actores privados e institucionales son limitadas en el proceso de factibilizar la concreción de su subsidio

El diseño actual del programa responde parcialmente a las necesidades existentes, faltando hacer explícito (i) el apoyo a factibilizar la concreción de los subsidios en soluciones habitacionales al nivel de propósito³ y (ii) las actividades para fortalecer al SERVIU en su rol fiscalizador de los prestadores y para fortalecer la oferta de prestadores de servicios de asistencia técnica para hacerla más competitiva.

Respecto a los supuestos definidos, se identifican dos 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

² Se refiere al nivel de conocimiento que poseen o pueden acceder ambos agentes privados, entendiéndose por ello acceso a nuevas tecnologías de construcción, nuevos materiales utilizables, calidad de los materiales de la vivienda, calidad del diseño arquitectónico, entre otros aspectos.

³ Esto se refiere a que las urbanizaciones y los terrenos cumplan las normativas vigentes.

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 formas de organización interna. En general, en los SERVIU donde la dependencia de la UAT radica en el Departamento Técnico, tienen más dificultades operativas que los que dependen de Operaciones Habitacionales (OOHH); principalmente debido a que quedan desvinculados 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.

La principal dificultad de las UAT de los SERVIU regionales tiene que ver con los desequilibrios regionales en cuanto a recursos humanos asignados. El indicador "número de subsidios con PAT por funcionario dedicado al programa en el año 2000" da cuenta en forma indirecta de esta situación, ya que varía entre 118 subsidios para la I región y 2.052 para la VII región, siendo el promedio nacional de 647⁴.

Los diseños de los contratos en lo que respecta a los mecanismos de pago a los PSAT son adecuados y bien reglamentados por un manual de procedimientos; además, los pagos están asociados al cumplimiento de ciertos subproductos o etapas y los anticipos se efectúan con las respectivas garantías.

No obstante lo anterior, las UAT en las regiones tienen problemas para fiscalizar eventuales casos de selección adversa por parte de los PSAT⁵ y/o una mala calidad del servicio. Esto, debido a que 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 adecuadamente las calificaciones de los PSAT en las futuras licitaciones y/o tomar medidas correctivas con ellos en forma oportuna.

2.3. Eficacia y Calidad

El PAT ha logrado una producción adecuada del componente a nivel nacional, que permite atender a un alto porcentaje de la población objetivo en el período 1998-2001. No obstante, la distribución territorial de la oferta no siempre permite una cobertura regional adecuada. Para las regiones I, IV y VI el porcentaje de diferencia entre las contrataciones de asistencia técnica y los subsidios otorgados presenta variaciones de rangos aceptables que fluctúan entre un 1% y 5,2%. En cambio, en las regiones III, V, VIII y XI las contrataciones son sustancialmente menores que los subsidios otorgados entre, el 13,6% y el 62,3% de la cartera de subsidios. Finalmente, en las regiones II, VII, XI, X y Metropolitana las cuotas de contrataciones exceden los subsidios en proporciones que llegan hasta el 26,3% en la III Región, ó al 19,2% en la Región Metropolitana⁶.

Se detecta una falta de conocimiento del programa a nivel regional respecto de las necesidades de asistencia técnica específicas de los beneficiarios. 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.

⁴ El N° de funcionarios y porcentaje de dedicación al PAT, fueron obtenidos a través del procesamiento de las fichas de información regional que completaron las regiones para efectos de esta evaluación, en enero de 2002.

⁵ Esto se refiere a que los prestadores de servicio de asistencia técnica pueden evitar elegir aquellos casos más complejos en las licitaciones en las que se presentan.

⁶ Op. Cit. 1.

Respecto de la calidad del servicio, 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 declara no conocer el programa o al consultor, lo que señala que es posible avanzar en el acercamiento del PAT a las familias que deberían beneficiarse del mismo⁷.

Por otra parte, la mayor acuciosidad en el cumplimiento de la normativa y el logro de mejores estándares en la urbanización y construcción, ha tenido como contrapartida no lograr 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, a pesar de que la vigencia inicial de los subsidios es tan solo de 21 meses.

Respecto de la cantidad de subsidios que finalmente se concretan, se observan grandes diferencias regionales. 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.

En relación a lo anterior, 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, como es el caso de la exigencia de una solución sanitaria, aumente la cuota de subsidios “no viables” técnica o económicamente.

2.4. Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

El porcentaje de gasto efectivo respecto del presupuesto asignado, a contar del año 1999, siendo segundo año de operación del programa, muestra un buen nivel de cumplimiento: 100 % en 1999, un 99,4% en 2000 y un 99,8 % en 2001.

Eficiencia

En el costo total del programa por beneficiario se observa una tendencia al alza durante el periodo de la evaluación, exceptuando el 2001 donde se constata un leve descenso respecto del año anterior, alcanzando en este último año un costo de UF 6,31. Las fluctuaciones del 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 éstas es que, de acuerdo a los encargados regionales del programa⁸, el tipo de asistencia técnica —en cuanto a los subproductos contratados— se ha ido haciendo más complejo, al consolidar el PAT en las regiones.

El porcentaje de los costos de administración⁹ 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. 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; lo que es coherente con la ejecución descentralizada del programa.

Los datos de costo promedio por beneficiario del componente asistencia técnica a nivel regional, durante el período de evaluación muestran una dispersión a nivel intra regional. Tal es el caso de la Primera Región, donde varía de 3,11 UF a 16,37 UF. También esta dispersión se presenta a nivel inter regional, es así como el costo promedio muestra un rango de variación entre la Séptima Región

⁷ DITEC: Evaluación de Beneficiarios PAT, Diciembre 2000. Diagnóstico Técnico de la Vivienda.

⁸ En el marco de esta evaluación el Panel realizó un Grupo focal con encargados regionales.

⁹ 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.

con un valor de 2,93 UF y la Décima Primera con 8,95 UF. Dado que no se dispone de información sobre el contenido de la asistencia técnica contratada 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.

En el nivel regional, se detectan ineficiencias en el modelo de licitación, y en particular, de una competencia limitada entre prestadores, debido por una parte a la dificultad de contar con ofertas variadas y suficientes, y por otra, a las variaciones en el número de subsidios otorgados que deben contar con servicio de asistencia técnica.

2.5. Principales Recomendaciones Priorizadas¹⁰

- (1) Rediseño del Programa a nivel de componentes. Se recomienda enfocar el programa a apoyar el proceso de articulación entre oferta y demanda para que los subsidios se concreten en soluciones habitacionales acordes a la normativa vigente. Para ello 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, lo cual implica un rediseño del actual componente; 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.
- (2) Incorporar en el proceso de postulación y selección de beneficiarios de los programas de subsidio rural y de vivienda progresiva filtros efectivos para que se otorguen subsidios sólo a familias con soluciones viables y factibles técnica y económicamente. Se sugiere crear, para las 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 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.
- (4) Evaluar y calificar a los PSAT. Elaborar un sistema nacional de evaluación de prestadores de servicio técnico, que retroalimente el proceso de selección de prestadores al nivel regional. 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 como resultado de la evaluación sistemática de éstos.
- (5) 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) 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. Estos planes serán públicos de modo que los consultores puedan anticipar la potencialidad del mercado para la asistencia técnica.

¹⁰ El informe Final elaborado por el panel evaluador separa las recomendaciones en aquellas que requieren de recursos adicionales significativos de aquellas que no lo requieren. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente. Por ello, este informe de síntesis no hace una distinción en las recomendaciones, en materia de identificación de necesidades de recursos.

- (7) 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. 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.
- (8) Realizar una revisión 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, junto con estimar los gastos administrativos, de modo de irlos ajustando en el tiempo.