

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 16/17/18-
PROGRAMA VIVIENDAS BÁSICAS SERVIU
ADQUISICIÓN DE TERRENOS – INFRAESTRUCTURA SANITARIA
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

PRESUPUESTO AÑO 2000 : \$106.828 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa de Viviendas Básicas se inició en 1982 como respuesta del Estado al déficit habitacional que alcanzaba el 28,3% en familias de escasos recursos. Para tal efecto se diseñó originalmente un sistema de postulación, asignación y venta de viviendas sociales, diseño que se ha ido perfeccionando en el tiempo, incorporando aspectos que apuntan a mejorar la calidad de la vivienda, la posibilidad de elección por parte del beneficiario, la gestión del suelo, etc.

1.1 Fin del Programa

Mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos a través de la acción en viviendas.

1.2 Propósito del Programa

Familias de escasos recursos habitan una vivienda de tipo social de carácter definitivo emplazada en conjuntos habitacionales que les permite desarrollar su vida familiar, comunitaria y ciudadana.

1.3 Justificación del Programa

El programa de Viviendas Básicas se enmarca en el contexto del rol subsidiario del Estado y se concibe en función de dos objetivos fundamentales de la política habitacional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Estos son, por una parte, la reducción del déficit habitacional, con énfasis en la atención de las familias que se ubican en el primer y segundo quintil y por otra, el mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos que vive en situación de marginalidad habitacional.

1.4 Población Objetivo

Familias de escasos recursos en sectores urbanos sin vivienda propia pertenecientes principalmente al quintil I y II de ingresos o ubicados en el tramo de más de 500 puntos de la Ficha CAS.

1.5 Población Beneficiaria Efectiva

Corresponde a las familias beneficiadas por las viviendas terminadas que para el periodo 1996 -1999 suman 80.983 alcanzando para 1999 la cifra de 21.056. Si se considera que en promedio una familia esta compuesta por cinco miembros, los beneficiarios directos totales del periodo señalado serían 404.915 personas.

1.6 Descripción General del diseño del Programa

El programa comprende tres componentes que son:

Componente 1: Ofertas de viviendas sociales de diversos estándares y características, emplazadas en conjuntos habitacionales dotados de infraestructura y espacios para el equipamiento comunitario.

Las viviendas sociales son viviendas económicas de carácter definitivo, cuyo valor de tasación no es superior a 400 UF y las tipologías varían entre 34 y 40 m².

Para la producción de este componente, se contrata a empresas constructoras para la edificación y desarrollo de los conjuntos habitacionales, a través de un sistema de licitación. Además participan las empresas sanitarias en factibilizar los proyectos de macroinfraestructura sanitaria.

Componente 2: Sistema que posibilita el acceso efectivo a la vivienda a familias de escasos recursos.

La adquisición de una vivienda se financia por un ahorro mínimo del beneficiario de 10 UF, el programa entrega un subsidio estatal de 140 UF y un crédito hipotecario SERVIU de 100 UF o más.

El Proceso de producción del sistema de acceso contempla un proceso de inscripción, postulación y selección de beneficiarios, asignación y venta de viviendas

Componente 3: Terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de viviendas sociales.

La producción de este componente tiene su base en los contratos que se llevan a cabo en terrenos de propiedad SERVIU, donde el remanente que se genera por el no gasto de recursos en el factor terreno, se destina a la compra de nuevos predios o a habilitar terrenos ya existentes en cuanto a la macroinfraestructura sanitaria o en obras complementarias. El porcentaje de viviendas construidas en terrenos SERVIU ha sido creciente en el período llegando a un 76,7% en 1999.

El programa tiene la siguiente estructura organizacional:

A nivel central la División de Política Habitacional (DPH) junto con los Departamentos de Planificación, de Operaciones Habitacionales y de Vivienda tienen la responsabilidad de la planificación, dirección, reglamentación y seguimiento global del programa. En particular para el componente 3, la responsabilidad a nivel central de orientar la gestión de suelos, corresponde a la Dirección de Proyectos Urbanos del Ministerio (DPU).

La ejecución de los componentes a nivel regional le corresponde a los trece SERVIU que para efectos de este programa trabajan en conjunto con las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI). Cada SERVIU ejecuta el Programa de manera distinta teniendo como referencia el marco global definido por el nivel central y el reglamento, de acuerdo a los recursos que disponen y las prioridades que cada uno de los organismos determina. Por su parte, los municipios tienen participación en el programa en funciones de difusión, en la aprobación y recepción de obras y puntualmente en convenios respecto al aporte de terrenos e infraestructura básica.

1.7 Antecedentes de Gastos

El gasto del programa en el período es irregular. En los años 1997 y 1998 disminuye respecto a 1996, repuntando en el año 1999 alcanzando un total de \$103.102 millones que incluye el gasto de los componentes 1 y 3. Los gastos del componente 2 no se incluyen porque corresponden a costo de personal, administración y mantención del sistema computacional que se aplica para todos los programas habitacionales del MINVU y que no es posible de separar.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño global del Programa de Vivienda Básica es adecuado y funcional a la superación del déficit habitacional cuantitativo. Sin embargo, persiste aún, a pesar de las modificaciones introducidas en su diseño una débil integración social y espacial (acceso a servicios y equipamiento de los conjuntos habitacionales).

2.2 Organización y Gestión

Se considera que la estructura de toma de decisiones que existe a nivel central es funcional al diseño del programa. Sin embargo, se identificó debilidades que afectan la gestión regional del programa, en el ámbito de recursos humanos a nivel de los SERVIU, que dificulta enfrentar nuevas responsabilidades en materias de planificación, gestión financiera, difusión, seguimiento y monitoreo de los programas.

Existen ejemplos de gestión regional innovadora, que depende de la individualidad de los SERVIU y sus equipos. Cabe señalar experiencias regionales en torno al desarrollo e implementación de planes maestros y la incorporación de nuevos criterios de calificación de las ofertas técnicas en los procesos de licitación, entre otros.

Adicionalmente, el nivel central carece de sistemas ágiles de gestión programática con base en sistemas computacionales modernos, en red, que permitan manejar y desarrollar el Programa de forma más eficiente.

En cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación se detectan importantes debilidades: Un sistema de control de resultados y gestión parcial, dado que la principal base de datos se organiza en función del sistema de postulación y selección de los beneficiarios incluída la vivienda progresiva, ausencia de registros e indicadores de los costos reales de los componentes en forma desagregada, y en función de sus diversas dimensiones, y ausencia de una estrategia explícita de evaluación de impacto del programa.

2.3 Eficacia

El programa aportó en un 16,4% al total de viviendas construidas a nivel del país, contribuyendo a la disminución del déficit en un rango entre el 1% y el 2% en el período analizado.

Cabe señalar que el programa sólo ha cubierto aproximadamente el 40% de la demanda habitacional relevante para el programa, expresada en la postulación a los llamados que se hace año a año, generándose un largo periodo de espera (entre 1 y seis años para el período) lo que se evalúa negativamente en términos de la entrega de la solución habitacional.

Para el período analizado se estableció una meta de 92.221 unidades en el período, cumpliéndose la meta en 87,8%.

Los estándares de calidad fueron mejorados en cuanto a metros cuadrados por vivienda (de 41,83 m² en 1996 a 44,08 m² en 1999), mejoras constructivas e incorporación de infraestructura en equipamiento y pavimentación.

Los inscritos en el sistema de postulación a diciembre de 1999 son 327.095 familias. En el período se constata un aumento en el número de inscritos en el Programa, lo cual se interpreta como una

medida de eficacia en la difusión y entrega de información a los beneficiarios y como una medida de confianza en el sistema.

Según estudios¹ realizados para medir satisfacción de beneficiarios se puede concluir que disponer de una vivienda propia es valorada por los beneficiarios, sin embargo, estos manifiestan observaciones a la calidad de la vivienda, localización y su entorno.

El programa ha logrado una adecuada focalización en el grupo objetivo (I y II quintil), dado que aproximadamente el 67% de las viviendas producidas beneficia a este grupo. Sin embargo, se considera que existe aún una alta concentración de beneficiarios en el segundo, tercer y cuarto quintil (63%) dada las exigencias de capacidad de ahorro y acceso al crédito

2.4 Economía (desempeño financiero)/ Eficiencia

Economía

El porcentaje de ejecución del presupuesto es alto en el período de evaluación con una ejecución promedio aproximada del 98%, a excepción del año 1998 que este bajó notoriamente a 89,6%, por problemas, principalmente climáticos.

El programa se financia con recursos del Estado correspondiente a un subsidio estatal de 140 U.F. y el aporte del beneficiario a través de un ahorro mínimo de 10 UF más un crédito a largo plazo de 100 UF o más, que se entrega a los beneficiarios por intermedio del Serviu.

El Estado recupera el valor correspondiente al ahorro previo del beneficiario (10 UF) y posteriormente recupera el monto del crédito de largo plazo que corresponde al 40% del costo de la vivienda. Al respecto se considera que existe ineficiencia en los procesos de cobranza del SERVIU ya que a Mayo del 2000, de 289.581 deudores en la cartera hipotecaria, un 38,02% estaba con más de 3 dividendos en mora. Esta alta morosidad permanente se transforma en un subsidio oculto del programa.

Eficiencia

El sistema de construcción de viviendas básicas es eficiente desde el punto de vista de la obtención del producto al mínimo costo. Se considera que la participación del sector privado es fundamental para el éxito del programa. Los SERVIUS han generado niveles adecuados de coordinación y gestión que han permitido crear los incentivos y correcciones al sistema, y así asegurar el producto al mínimo costo.

Por su parte, el sistema de postulación, selección y asignación del programa de viviendas básicas también es eficiente, en cuanto tiende a dar igualdad de oportunidades de acceso a una solución habitacional a personas de escasos recursos.

Respecto al componente de terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de viviendas sociales, el panel no dispuso de la información suficiente para analizar su eficiencia en lo que se refiere a la adquisición de terrenos e inversiones en macroinfraestructura sanitaria.

Por la naturaleza del proceso de información contable del sector y del programa, no fue posible cuantificar los costos de administración del programa.

¹ Se consideran dos estudios, el Primero realizado por MINVU-DITEC S.A.. Filial de Universidad Católica, desarrollado en VI Región en el marco del "Sistema de medición de satisfacción de beneficiarios de viviendas básicas." y el segundo estudio realizado en la Región Metropolitana "Mitos y hechos del programa de vivienda básica en Santiago de Chile: Una mirada desde los beneficiarios" Fernando Díaz, Universidad de Chile.

En el componente Ofertas de Viviendas, el costo directo por familia beneficiada ha aumentado en un 6% promedio en el período, alcanzando un valor para 1999 de 311,62 UF. En este valor se incluye la construcción y el terreno de la vivienda. Este aumento es el resultado de la variación de precios del suelo (aumentó en 19,22% en el período) de un mejoramiento de la materialidad y del aumento de superficie de las viviendas.

2.5 Principales Aprendizajes

Se reconoce el esfuerzo del MINVU y en particular del equipo de la DPH por sistematizar la experiencia de 15 años de ejecución del programa. Algunos de estos aprendizajes se han incorporado al diseño a través de modificaciones del D.S. 62, siendo de gran significación la implementación del Sistema Único de Inscripción y la posibilidad de elección de la localización de la vivienda entre otros.

2.6 Continuidad de la Justificación del Programa

El déficit cuantitativo total en el país en el periodo 1996–1999 ha disminuido en poco más del 15%, parte de este esfuerzo se ha realizado a través de este programa, sin embargo, se considera que su contribución ha estado por debajo de las necesidades. En la actualidad el déficit cuantitativo de viviendas existentes en el país asciende a 618.000 unidades, de las cuales 374.000 corresponden a los quintiles I y II de ingresos, que corresponde a los estratos donde el programa se debe focalizar. Parte de este déficit es resuelto a través de este programa, existiendo también otros programas del MINVU complementarios al programa en evaluación, orientados a la misma población objetivo. Ellos son el Programas de Viviendas Progresivas Modalidad Privada y Modalidad SERVIU.

En general, se estima que el programa ha cumplido con el objetivo de reducir el déficit, pero la contribución al objetivo de mejoramiento de la calidad de vida de las familias beneficiarias se ha cumplido sólo parcialmente debiendo en el futuro avanzar en el tema de la calidad, concepto que incluye el desafío de construir conjuntos habitacionales en localizaciones más adecuadas, asociadas a programas de diseño urbano que garanticen una mejor inserción en el barrio, la ciudad y el territorio.

Asimismo, para asegurar la continuidad del programa se debe agilizar los mecanismos de adquisición de terrenos que permita disponer de terrenos habilitados a un costo que se mantenga dentro de los rangos permitidos para el programa y que efectivamente se cumpla con el co-pago por parte de los beneficiarios, controlando la morosidad a través de mecanismos efectivos para aquellos con capacidad de pago, y para aquellos que no tienen capacidad de pago, considerar otras alternativas de financiamiento de la vivienda.

2.7 Principales Recomendaciones

2.7.1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales

1. Incorporar al diseño del Programa un enfoque multisectorial (Salud, educación, vialidad) que promueva la coordinación y planificación (decisiones, actividades e inversión) en conjunto entre los SERVIU, los GORE, las Secretarías Ministeriales a nivel regional, las municipalidades, además de organismos privados, para las inversiones directas y complementarias del programa. (MINVU-SEREMI-SERVIU con Ministerios Sectoriales - Gobierno Regionales).
2. Desarrollar una metodología institucionalizada de dimensionamiento del déficit habitacional para el grupo objetivo del programa, concordado y difundido en todos los niveles del programa, definiendo metas de cumplimiento en torno a éste.

3. Revisar el Sistema de Monitoreo actual e incorporar indicadores que aseguren la capacidad de evaluar periódica y oportunamente la eficiencia y eficacia del Programa en forma separada de los otros programas habitacionales. Incorporar en el Sistema de Monitoreo, una base de datos por región que registre información desde el diseño de los proyectos hasta la entrega y posterior evaluación de los conjuntos habitacionales. Este sistema de monitoreo debe contemplar una metodología de registro y seguimiento de los costos reales del Programa de Vivienda Básica (valor de terrenos diferenciado por oferente, SERVIU, municipio, otros), aporte de proyectos de macroinfraestructura sanitaria, aporte de inversiones adicionales de habilitación de los terrenos, aportes adicionales en relación a equipamiento comunitario, sistema de acceso, costos administrativos y de personal. (MINVU-DPH-DPU/SERVIU- Auditoría).
4. Estudiar distribución de recursos por región de acuerdo a la demanda latente (inscritos) y demanda real (postulantes). Esto con el fin de generar condiciones de equidad entre las regiones. (MINVU-DPH).
5. Profundizar la función del MINVU en la gestión de suelo, a objeto de asegurar un stock de terrenos que viabilice el Programa en el mediano plazo y de procurar localizaciones más adecuadas y más coherentes con la Política de Desarrollo Urbano y los instrumentos de planificación. (MINVU-DPU-SERVIU).
6. Definir una política de gestión financiera en relación a los aportes reembolsables, por concepto de obras de macroinfraestructura sanitaria, que recoja las distintas experiencias de los SERVIU. (MINVU-Subsecretaría/SERVIU-DPH).
7. Generar con el sector privado un compromiso para desarrollar y aplicar nueva tecnología a la construcción, a su vez implementar la capacitación para el gremio de la construcción en el uso de nuevos materiales y tecnología apropiada. (SERVIU/Cámara Chilena de la Construcción).

2.7.2 Recomendaciones que involucran recursos adicionales significativos

1. Incorporar al diseño, un cuarto componente del Programa, que se vincula a la post-venta, que contribuye al propósito del PVB, definiéndolo como “Barrios constituidos en función de la identidad del grupo de familias beneficiadas, el conjunto habitacional y su entorno”. Este componente se fundamenta en la Ley 19.537 de Copropiedad Inmobiliaria, que faculta a los SERVIU para invertir en las viviendas sociales, mejorando los espacios comunes de los conjuntos habitacionales, apoyando en la constitución de organización, a través de la formalización de reglamento de copropiedad y otras funciones. (MINVU-DPH - Serviu).
2. Implementar un programa piloto de innovación en la planificación urbana y multisectorial del Programa a nivel regional, donde los SERVIU pueden presentar proyectos institucionales a financiarse con fondos semilla desde el nivel central. (MINVU-Ministerios sectoriales).
3. Diseñar el servicio del grupo objetivo del programa, en forma segmentada considerando el ingreso autónomo y capacidad de ahorro y de pago. Para el grupo con menor capacidad, adecuar el programa a su realidad. Estudiar la factibilidad de un subsidio diferenciado, sin crédito hipotecario, previniendo tasas de morosidad por imposibilidad de pago. (MINVU-DPH-Expertos).
4. Estudiar la posibilidad de traspasar la cartera hipotecaria al sector privado, como una estrategia de liberar recursos del Estado; teniendo en consideración como asegurar la rentabilidad de esta función financiera para el sector privado. (MINVU-Subsecretaría-INVERCA u otro-DPH-SERVIU), teniendo presente que esto podrá implicar contar con recursos adicionales inicialmente.

5. Evaluar los programas de Adquisición de Terrenos y de Macroinfraestructura Sanitaria, por separado, estos programas tienen una asignación presupuestaria distinta, y su relación con los programas habitacionales del MINVU, es una parte de su acción, por lo que no ha sido función de esta evaluación profundizar sobre el conjunto de los programas. (MINVU-DPU/Subsecretaria/DIPRES)