

COMENTARIOS Y  
OBSERVACIONES AL INFORME FINAL  
DE EVALUACION POR PARTE DE LA  
INSTITUCION RESPONSABLE

SEPTIEMBRE 2000



ORD. N° 536 /

ANT.: Su Carta C-401/00 de fecha 11.09.00.

MAT.: Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales - Proceso 2000.

SANTIAGO, 25 SEP 2000

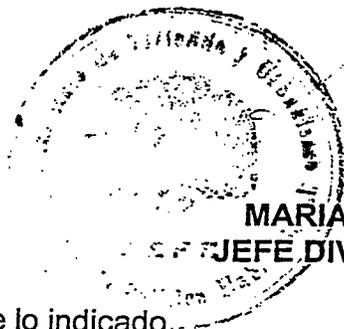
A : SRA. JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTION

DE : JEFE DIVISION POLITICA HABITACIONAL

1. Con relación al Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales correspondiente al Proceso año 2000 y de acuerdo a lo solicitado en su Carta citada en el Antecedente, adjunto remito a Ud. las observaciones y comentarios efectuados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a los Resultados del Informe Final elaborado por el Panel de Evaluación del Programa de Vivienda Básica SERVIU.

La respuesta institucional a las Recomendaciones propuestas por el Panel, se remitirá próximamente.

Saluda atentamente a Ud.,



MARIA CRISTINA ESPINOZA ARENAS  
JEFE DIVISION POLITICA HABITACIONAL

Incluye lo indicado.

MCA/

DISTRIBUCION:

- Sra. Jefa División Control de Gestión, Dirección de Presupuestos - MINHAC.
- Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo.
- Sra. Isabel Pinochet, Encargada de Modernización Biministerial.
- Departamento de O.O.H.H., D.P.H.
- Departamento de Vivienda, D.P.H.
- Departamento de Planificación, D.P.H.

# PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

## COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO A LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

<b>NOMBRE PROGRAMA</b>	<b>: Viviendas Básicas SERVIU.</b>
<b>MINISTERIO RESPONSABLE</b>	<b>: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.</b>
<b>SERVICIO RESPONSABLE</b>	<b>: Servicios de Vivienda y Urbanización, 13 en total, uno en cada Región.</b>
<b>EJECUTIVO RESPONSABLE</b>	<b>: División de Política Habitacional (MINVU), Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo.</b>

### I. Comentarios Generales.

- La Evaluación efectuada por el Panel de Expertos al Programa de Viviendas Básicas SERVIU sistematiza y analiza información general a partir de antecedentes proporcionados por el Ministerio y documentación trabajada por el Panel, que para la Institución ha sido de un alto beneficio, ya que este proceso se ha traducido en mucha reflexión sobre el tema, recopilación y revisión de información, mirar y pensar en la institucionalidad, en la organización, en establecer coordinaciones internas y externas, en los recursos que dispone y utiliza, en lo que se tiene y lo que es necesario avanzar, en las dimensiones del problema habitacional, en la dimensión política y estratégica, etc.
- De lo aprendido, estamos en condiciones de enfatizar lo reiterado en evaluaciones anteriores, en el sentido que la metodología de evaluación (Marco Lógico) no considera que el problema habitacional es abordado desde una visión sistémica en que cada Programa es una parte que está relacionada con los otros, que conforman el sistema de atención y por lo tanto, sus resultados e impactos requieren ser evaluado en ese contexto.
- Se agrega que el Programa se concreta en trece regiones con particularidades en su operatoria, aún cuando opere dentro de un marco reglamentario y un diseño común; con gran cantidad de decisiones que se toman en el nivel regional, con recursos humanos, conocimientos y prioridad del Programa, heterogéneos, que en algunos aspectos no son comparables, no son sumables o no se puede tener conclusiones genéricas o generales. La Evaluación se ha realizado a nivel nacional, con intento de tener visión de regiones, pero insuficiente para mostrar las diferencias que se presentan.

- La restricción del tiempo, en un lapso de cinco meses, que se ha dedicado a la Evaluación, se estima reducido para abordar la gran complejidad del Programa, lo que puede explicar en parte la apreciación del MINVU acerca del aporte que nos entrega; estimándose que se pueden lograr mejores resultados.
- Algunos juicios y recomendaciones que contiene el Informe se encuentran resueltos, lo que se explica porque la evaluación del Panel no hace distinción entre los resultados del Programa que se originan en situaciones ocurridas antes del período de evaluación y dentro de éste (1996 a 1999); en otros términos, analiza el Programa bajo una perspectiva histórica de efectos producidos. Lo que es importante hacer notar, porque constituye un aspecto que no fue recogido o entendido debidamente, atribuible también al factor tiempo. Antecedentes sobre este comentario se entregan en el desarrollo de algunas materias más adelante.
- Una parte de las observaciones efectuadas por el MINVU, como la anterior y otros observados en informes preliminares y/o discutidos con los evaluadores, no aparecen recogidos en el Informe Final.

## **II. Comentarios Específicos**

### **1. Descripción del Programa.**

- La descripción del Programa desde la perspectiva del MINVU, es la siguiente:

“Desarrollo de actividades para la ejecución de trece programas regionales, destinados a la demanda que participa en los sistemas de participación regulados por el Decreto N° 62 de 1984 y sus modificaciones. Comprende la construcción u oferta de viviendas, en relación permanente con el contexto económico, social, espacial, político e incluso internacional; la asignación y venta de las viviendas; y el otorgamiento de créditos a su demanda (rol financiero)”.

En el marco de tales contextos y de política estatal, el programa ha evolucionado y se ha ido conformando como agregado de partes que lo muestran desarticulado o desvinculado entre ellas. El programa actualmente incluye al menos 43 reglamentos modificatorios, estimándose y estando propuesta una revisión de la documentación que lo regula, en orden a simplificarlo y adecuarlo, y enfatizar su aplicación con incorporación de desarrollo de tecnología que lo perfeccione y mejore su eficiencia y eficacia.

- El Informe del Panel entrega una descripción del Programa y realiza su evaluación de resultados sobre la base de definirle en forma aislada, un objetivo de superación del déficit habitacional de las familias de escasos recursos, lo que en nuestra opinión lo limita desde su génesis: no considera que es parte de un sistema.
- **Dimensionamiento.**
  - A juicio del MINVU, el dimensionamiento del Programa se da en diferentes niveles: a nivel de sistema, a nivel de demanda (ingreso real, nivel de pobreza, tamaño fa-

miliar, capacidad de pago, solvencia, vulnerabilidad) y a nivel de impacto socio espacial (localización geográfica y urbana, accesibilidad, integración).

- El análisis sobre dimensionamiento que entrega el Informe, se realiza bajo la óptica cuantitativa del nivel de atención de su demanda y en este sentido, no se comparte la opinión del Panel respecto de que, *para tener una real dimensión del aporte del Programa de Vivienda Básica SERVIU a la reducción del déficit habitacional y que, teniendo en cuenta que el Programa concentra su atención en la población de escasos recursos, dicho aporte debería ser desagregado por quintil de ingresos; esa dimensión es macro, no operable, no equitativa, ello, por cuanto la condición de prioridad de atención no está dada sólo por el ingreso familiar. Por esta razón, éste y otros programas del MINVU, funcionan en base a indicadores más integrales como la medida que entrega la Encuesta CAS, que contiene diversos aspectos relacionados con la pobreza. La desagregación por quintil de ingresos se utiliza, junto con otros factores, para dimensionar el conjunto de programas que desarrolla el MINVU.*

A mayor abundamiento, para definir las metas nacionales, el Ministerio considera factores de déficit habitacional regional y nacional, demanda, situación de pobreza regional y de la población objetivo de los Programas, además de los compromisos adquiridos y las estrategias regionales, todos los cuales configuran indicadores técnicos de distribución de los recursos para el conjunto de programas del sistema. A nivel de Región, comuna, localidad y otros niveles del territorio se definen nuevos parámetros para dimensionar el programa.

Las referencias al objetivo de disminución del déficit habitacional cuantitativo, no son pertinentes al Programa. El déficit debe entenderse referido a situaciones globales del país y población de diferente estrato socio económico y mercado habitacional, como preocupación de política gubernamental. Referido al Programa, tenemos demandas, necesidades, carencias.

El objetivo del Programa es que las familias de escasos recursos con carencia habitacional habiten una vivienda social de carácter definitivo. La superación del déficit y definición de metas es abordada a través de la totalidad de los programas públicos y privados.

- **Focalización.**

- Sobre focalización del Programa, se estima necesario comentar algunos conceptos incorporados por el MINVU a los distintos Programas Habitacionales:
  - \* Los programas habitacionales que desarrolla este Ministerio consultan especificidades que los direcciona a la población de menores recursos que no tienen posibilidad de adquirir una vivienda en el mercado, sin la intervención del Estado. Se atiende así, a la población pobre, entendiendo que la pobreza se manifiesta en un conjunto de condiciones y situaciones más complejas que la sola disponibilidad de ingresos.

- \* El objetivo prioritario y permanente de esta focalización es un tema que se resuelve a través de los recursos destinados a los distintos Programas Habitacionales y los requisitos de selección de los beneficiarios. En el caso de los Programas para las familias pobres o en extrema marginalidad se incorporan, entre otras variables, los antecedentes de la Ficha CAS, se pondera la necesidad habitacional dentro los criterios de selección de beneficiarios, se establecen exigencias de ahorro y/o crédito diferenciados según Programa, etc., ajustándose a las características y posibilidades de las familias y reconociendo los esfuerzos de la población por mejorar las condiciones de vida de sus familias.
- Los análisis de resultados de focalización del Programa efectuados por el Panel, en base a datos de nivel de ingresos que entrega la Encuesta CASEN, permiten corroborar que el programa ha estado atendiendo preferentemente las familias más pobres.
- **Ejecución Presupuestaria y Costos del Programa de Vivienda Básica SERVIU.**
  - El costo del Programa representa el costo total que demandará en todos sus años de operación. Por su parte, la asignación presupuestaria, dice relación con las necesidades de financiamiento anual, según los flujos de egresos, de acuerdo al avance que experimentan los contratos; materia vinculada a particularidades propias de la ejecución física de las obras. En estos términos, el gasto efectivo anual o ejecución presupuestaria del Programa, no está directamente asociado al nivel de eficiencia de su operación.
- **Estructura Organizacional y Gestión del Programa.**
  - La Gestión del Programa está inserta en la estructura organizacional y funcionamiento del MINVU y los SERVIU, y también en todo el sistema institucional: Se inserta en el proceso del sistema de inversión pública, donde intervienen el Ministerio de Hacienda y de Planificación y Cooperación; está vinculada al funcionamiento y participación de instituciones y actividades relacionadas con la planificación, construcción y su financiamiento: Empresas de Servicios Sanitarios, Municipios, Empresas Constructoras, Organizaciones Gremiales, Instituciones Financieras que captan ahorro, etc.. Por su parte, la Operación y Aplicación del Programa se enmarca en el sistema reglamentario operativo de acuerdo a las condiciones y el nivel de participación de los diferentes actores, en cada uno de los procesos asociados a la construcción y urbanización del suelo, la tenencia de la propiedad.

## 2. Resultados de la Evaluación.

Se presenta a continuación, en el mismo orden, los comentarios que le merecen al MINVU algunos resultados de la Evaluación.

## 2.1 A Nivel de Diseño.

- La Evaluación concluye que el diseño global del Programa es adecuado y funcional, de acuerdo a los recursos disponibles y la política habitacional que apunta a la superación del déficit habitacional cuantitativo nacional, aún cuando observa que el pleno logro del propósito debe ser abordado a través de una acción multisectorial donde la localización de los conjuntos habitacionales sea parte de la planificación regional y comunal, faltando integrar algunos factores de índole cualitativo como la constitución de barrios, la diversidad de la demanda y la necesidad de dimensionarlo en base a metas cuantitativas en función de una metodología institucionalizada de cálculo del déficit habitacional de la población objetivo.

Respecto a estos resultados, cabe hacer las siguientes acotaciones:

- Se concuerda con la conclusión entregada por el Panel respecto a que la mera entrega de una vivienda no es suficiente para asegurar una calidad de vida; consecuente con ello, a partir del año 1990 y en particular en el período evaluado, se han incorporado elementos cualitativos y de coordinación que apuntan a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias a través de acciones organizadas y consientes, abordadas por la Política Habitacional. A modo de ejemplo se pueden citar, las diversas modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones realizadas a partir del año 1992, la Ley del Medio Ambiente de 1994, la modificación del D.S. Nº 62/84 (V. y U.) realizada en 1996, la Ley de Copropiedad Inmobiliaria de 1997 y el Reglamento sobre Condominios, los Convenios de construcción con Municipios, la Ley de Calidad de la Vivienda, etc.
- Compartimos que la “constitución de barrios” puede ser incorporada como un componente del Programa durante el período de la evaluación (1996-1999), es así como hoy la construcción de barrios ya es una política de alta prioridad y se está trabajando en actividades que lleven a su logro; pero, no corresponde efectuar la evaluación considerándolo incorporado, ya que entrega resultados respecto de parámetros que no estuvieron considerados. El barrio es un hecho social, que conlleva factores culturales, de identificación por permanencia, por equidad y otros de índole espacial y subjetivo; está además relacionado con otros programas sociales.
- Lo mismo es válido para la recomendación de incorporar al diseño del Programa, un enfoque multisectorial, sobre lo cual ya se han iniciado y promovido experiencias y herramientas (como los Convenios de Programación con los Gobiernos Regionales), que se promueven desde el año 1996, los convenios con Municipios y las acciones de la Dirección de Proyectos Urbanos, entre otras. Reconocemos que es necesario ampliar dichas acciones, lo que es materia de nivel más amplio que el diseño del Programa.
- Con respecto a la observación y recomendación sobre “*metodología institucionalizada para calcular el déficit habitacional para el grupo objetivo del Programa*”, se debe manifestar que el cálculo del déficit habitacional para el grupo objetivo es un factor más que el MINVU considera a nivel nacional, regional y en algunos casos, comunal, en concordancia con el nivel de análisis y de decisiones sobre el Programa, diseño, ejecución y evaluación, para aplicarlo por ejemplo, en la determinación

de líneas de acción, estructura y tamaño de éste y los demás programas; además, no se comparte que el dimensionamiento sea una materia del diseño del programa.

- Respecto de que falta integrar más cabalmente al diseño, la diversidad de la demanda habitacional de las familias de escasos recursos, el MINVU lo ha estado incorporando crecientemente, junto con las formas de ajustar la oferta a la demanda, incorporando diversas modificaciones ya implementadas y en proyecto, a modo de ejemplo:
  - \* Al momento de inscribirse en el Registro de postulantes, las personas deben señalar, entre otros, las características de su grupo familiar y su preferencia de localización para la futura vivienda; ello permite al SERVIU conocer las comunas donde se requiere construir y qué tipo de viviendas. Así mismo, al momento de postular a un determinado llamado, los postulantes además eligen el conjunto y la vivienda específica que más se adapta a sus necesidades y posibilidades.
  - \* Las características de la vivienda, acordes a la variedad de la demanda, se acogen a través de la diversidad de tamaño, precio y estándares: con viviendas de uno, dos y tres dormitorios, con viviendas diferenciadas para minusválidos y para adultos mayores, con viviendas taller, viviendas de crecimiento interior, etc.; ello se incorpora en las licitaciones, de acuerdo al análisis previo de las características demográficas de los inscritos.
  - \* Como, si bien existe diversidad de oferta de viviendas con superficies variadas, ello no asegura que familias numerosas accedan a viviendas de mayor superficie, están en estudio modificaciones que permitan generar ofertas exclusivamente para familias con mayor número de integrantes.

## 2.2 A Nivel de Organización y Gestión.

- Se incluyen en los resultados del Informe, algunos comentarios que son materia de preocupación a nivel de funcionamiento del sistema público y que no son pertinentes sólo al Programa de Vivienda Básica SERVIU, salvo situaciones de casos.
- En este sentido, se comparte que existen dificultades y limitaciones institucionales que afectan la gestión del Programa, como *“los excesivos niveles de burocracia a nivel central, en las tramitaciones de modificaciones de proyectos adjudicados”*, que obedecen a objetivos relacionados con la necesidad de transparencia de los procesos de licitación, lo que está contemplado en la legislación pertinente (D.S. N° 29 de 1984, V. y U.); motivo por el cual, actualmente existen marcados énfasis y prioridades en incorporar mejoramiento de la gestión, lo que incluye una revisión de sus principales procesos y una importante inversión en tecnología y automatismo.

En tanto, el MINVU ha hecho esfuerzos para avanzar en tener softwares especiales que recojan la especificidad de los programas (como el sistema VBP, que puede procesar cuatro programas, que se desglosan al menos en ocho, para que los sectores de menores recursos puedan escoger de acuerdo a sus necesidades y posibilidades).

Este tema, que también es más amplio que el Programa y se confunde con su operación, permitirá trabajar con los otros actores vinculados a este proceso, como es el caso de los municipios; teniendo como meta tener el nuevo sistema a fines del 2001. El avance en estas materias está muy asociado a la disponibilidad de recursos para el desarrollo informático e institucional.

### 2.3 Conclusiones sobre Eficacia.

- Desde la perspectiva del MINVU, la eficacia del Programa se mide a través del cumplimiento de su objetivo: Familias de escasos recursos que han superado su condición de residencia a través de una vivienda social definitiva que les permita mejorar su calidad de vida.
- Como resultados de eficacia, el Informe expone el aporte a la superación del déficit habitacional en el período 1996-1999, expresado en las unidades de vivienda terminadas en ese tiempo; los avances logrados en cuanto al aumento de superficie y calidad de las viviendas; la participación de los SERVIU en la adquisición de los terrenos; el nivel de focalización alcanzado según ficha CAS; existiendo falencias que dicen relación con el dimensionamiento del Programa versus la demanda existente.
- El MINVU considera que no es pertinente concluir en forma aislada sobre la base de un dimensionamiento acorde al nivel de demanda, por cuanto, si bien existe un elevado número de inscritos al Programa, lo que lo muestra confiable, consolidado y con opción de mayor preferencia por sobre los demás, esta alta demanda asegura una mejor selección de los postulantes con mayor prioridad o necesidad habitacional y a su vez, baja la posibilidad de que sectores de mayores recursos se beneficien, desplazando la población objetivo del Programa de Vivienda Básica SERVIU.
- Destacamos la importancia de la participación del MINVU en la adquisición de terrenos y la gestión del suelo necesaria para una adecuada planificación, motivo por el cual el MINVU desarrolla una política de Gestión de Suelo desde el año 1994, que se fortalece en el año 1997, mediante la asignación de una función específica de gestión de suelo al interior de la Dirección de Proyectos Urbanos que depende directamente del Ministro; y se han incorporado en el Presupuesto 2001 volúmenes de requerimientos acordes con las necesidades.

### 2.4 Conclusiones sobre Eficiencia.

- En el periodo evaluado, el MINVU ha desplegado esfuerzos para mejorar la calidad de los diseños de las viviendas y los conjuntos habitacionales, así también como la calidad de los sistemas constructivos, la localización y equipamiento, tratando de equilibrar la relación costo estándar versus capacidad de pago de los postulantes; ello, dentro del marco de recursos disponibles y de necesidades.

Así mismo, existe preocupación permanente por mejorar la eficiencia especialmente en las áreas operativas, lo que se ha traducido en mecanismos de descentralización, de control de gestión, estudios y otras acciones que se están llevando a cabo para sistematizar entre otros, la recuperación de los recursos que son aporta-

dos a las empresas sanitarias, en la forma de aportes financieros reembolsables, y también para resolver el problema de la alta morosidad existente en la recuperación de los créditos hipotecarios.

## 2.5 Análisis sobre el Logro del Fin.

- Se estima importante reconocer los esfuerzos y la preocupación del MINVU respecto del tema de la multisectorialidad para el mejoramiento integral de la calidad de vida en los últimos años, a través de la gestión de suelos, los programas complementarios, los convenios con Municipios, los Convenios de Programación, etc.

En este sentido, el Fin del Programa ("Mejorar la calidad de vida de las familias de escasos recursos a través de la acción en Vivienda"), y también ocurre con el Propósito ("Familias de escasos recursos habitando una vivienda de tipo social emplazada en conjuntos habitacionales que les permitan desarrollar su vida familiar comunitaria y ciudadana"), se logra mediante la concurrencia de varios programas y proyectos del MINVU. El Programa de Vivienda Básica SERVIU es uno entre varios, que concurren al mismo fin y también a similar propósito.

## 2.6 Continuidad de la Justificación.

- Para el MINVU, el Programa se justifica en la medida que existen familias de escasos recursos, con necesidad habitacional y diferentes posibilidades de ahorro y pago que, por condiciones particulares (carencia de sitio propio y/o incapacidad de gestión, vulnerabilidad física y social, etc..) requieren de la intervención directa y mayoritaria del Estado para resolver su problema habitacional. Ello, sobre la base que estas familias no constituyen demanda en el mercado inmobiliario privado.

## 2.7 Sostenibilidad del Programa.

- Este Ministerio considera que la Sostenibilidad del Programa está asociada, entre otros, a factores como: 1) La mantención de la política social; 2) Al rol asignado al sector privado y al funcionamiento del mercado financiero de largo plazo; 3) A un mercado inmobiliario privado incapaz de atender el volumen y nivel de solvencia de la población que constituye su demanda; 4) A la existencia de familias que, por sus características, lo requieren en particular; considerando que es el programa habitacional con mayor participación estatal. Todo ello, en el marco de una política habitacional orientada a solucionar el problema habitacional de los más pobres, en la forma de propietarios.



Septiembre del 2000.