

CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

EVALUACIONES 1999

16.-MINISTERIO DE SALUD	PROGRAMA DE SALUD DEL ADULTO MAYOR
17.-MINISTERIO DE VIVIENDA	PROGRAMA DE SUBSIDIOS SOLUCIONES PROGRESIVAS, MODALIDAD PRIVADA
18.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	PROGRAMA DE ATENCION AL ADULTO MAYOR CARENCIADO
19.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	PROGRAMA LOCAL DE DESARROLLO JUVENIL
20.-MINISTERIO DE PLANIFICACION	FONDO DE DESARROLLO INDIGENA - PROGRAMAS



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

17

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**PROGRAMA DE SUBSIDIOS
SOLUCIONES PROGRESIVAS,
MODALIDAD PRIVADA
(SSP M. PRIV.)
SERVIU
MINISTERIO DE VIVIENDA
Y URBANISMO**

**PANEL DE EVALUACION:
MARÍA DE LA LUZ NIETO (COORDINADORA)
MIGUEL SANTIBÁÑEZ
VICTORIA BAEZA**

AGOSTO 1999

INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: PROGRAMA DE VIVIENDAS PROGRESIVAS MODALIDAD PRIVADA
AÑO DE INICIO: 1990
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SERVICIO RESPONSABLE: DIVISION DE POLITICA HABITACIONAL, 13 SECRETARIAS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANISMO Y 13 SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANIZACION

I. Resumen Ejecutivo

1. Descripción del Programa

El Programa de Viviendas Progresivas modalidad privada forma parte de la política habitacional del gobierno y responde a las siguientes políticas específicas:

Contribuir a la solución del déficit habitacional

Focalizar los recursos públicos en las familias de menores recursos

Allegar recursos privados al financiamiento de los programas habitacionales

Abrir espacios de participación comunitaria.

El programa tiene cuatro componentes, que son:

Subsidio para primera etapa de vivienda progresiva, de 132 UF. Una modificación reciente del programa permite postular a la primera etapa por un monto de 150 UF (132 + 18), siempre que el postulante declare renunciar a su derecho a postular posteriormente a segunda etapa.

Subsidio para segunda etapa de vivienda progresiva, de 18 o 35 UF. a los postulantes que hayan tenido una solución de primera etapa de vivienda progresiva o a través del programa de mejoramiento de barrios.

Asistencia técnica, asignada a cada beneficiario de subsidio comprendiendo: diseño de proyectos; asesoría a la contratación de obras; control de la ejecución de obras; asesoría a la ejecución directa, en caso de autoconstrucción; asesoría técnico – legal; asesoría a la compra de vivienda.

Crédito complementario, optativo a elección del beneficiado, aplicable sólo a la segunda etapa. Monto hasta 47 UF; plazos de 8, 12 o 15 años; interés 8,5% anual sobre UF; garantía hipotecaria: dividendo mínimo 0,3 UF.

Los beneficiarios potenciales del programa están definidos como las familias de escasos recursos que tienen carencias habitacionales. Desde el diseño original del programa, se atribuye especial interés a los allegados, ya que la urgencia de una solución a su situación habitacional deficitaria, los hace valorar especialmente este programa, aún cuando ofrezca una solución de menor estándar, ya que es relativamente más fácil acceder al beneficio. En los dos primeros quintiles se estima que existen 800.000 hogares deficitarios, de los cuales el 73% está afectado por allegamiento (MIDEPLAN 1998).

Los inscritos en el PVP privado en los registros de los SERVIU son 31.250 para primera etapa y 6.913 para segunda etapa. Desde 1995 hasta 1998 se han otorgado 34.199 subsidios de primera etapa (promedio anual de 8.500) y se han pagado 16.192 subsidios. Existen alrededor de 15.000 subsidios otorgados vigentes aún no cobrados. En segundas etapas se han otorgado 9.087 subsidios en el mismo período (promedio anual 2.270) y se han pagado 4.669. Algo más de 3.000 subsidios se encuentran vigentes, para ser cobrados. (MINVU 1998)

2. Resultados de la Evaluación

Σ

2.1. A Nivel de Diseño

El fin del programa se encuentra definido de acuerdo a los objetivos del MINVU, en términos de reducción del déficit habitacional con atención focalizada en la población de menores recursos. Sin embargo, a nivel de propósito la definición es imprecisa, al identificar como población objetivo del programa a la de "menores recursos". En opinión del panel, es recomendable precisar esta definición; de acuerdo a conversaciones preliminares con la Institución Ejecutora, podría ser equivalente a los dos primeros quintiles. Esto tiene consecuencias en el modo de enfrentar la difusión del programa, orientándola explícitamente a informar y captar el interés en el programa a esta población, favoreciendo su capacidad de focalización.

Por su parte, la población objetivo del programa debería ser aquella parte de los beneficiarios potenciales que tienen capacidad de gestión para participar en un programa privado. La institución ejecutora entiende a los inscritos como una expresión instrumental de la población objetivo, lo que entrega resultados que dependen de la difusión que se realice hacia la población potencialmente beneficiaria del programa. La difusión efectiva del programa no se enfoca en el sentido planteado, sino que se realiza preferentemente en relación a los procesos de postulación. Sin duda, este hecho tiene consecuencias en la insuficiente capacidad de focalización del programa.

Los componentes están bien identificados, aún cuando el componente 4 "créditos complementarios" está insuficientemente definido. Las actividades que forman parte de los componentes requieren ser precisadas con mayor detalle, lo que redundará en una mejor definición del programa y en la identificación de las entidades responsables de cada actividad, favoreciendo la coordinación, indispensable en este programa.

Los indicadores definidos son insuficientes. Se recomienda construir indicadores que permitan medir la capacidad que tiene el programa para captar el interés y atender a su población objetivo; los reales resultados en términos del logro del propósito y fin del programa; indicadores de eficacia y dimensionamiento; etc.

2.2. A Nivel de Organización y Gestión

La organización que sustenta la función de producción de los componentes tiene entidades de nivel central, entidades de nivel regional y entidades de nivel local. Además se distinguen participantes del sector público y del sector privado. Se observa una coherente estructura de relaciones, entre las distintas etapas del PVP, las que involucran al nivel central y al nivel regional en distintas tareas específicas.

El monitoreo del programa está enfocado preferentemente a su ejecución presupuestaria y al cumplimiento de las metas cuantitativas que se establecen cada año para el programa. Sin embargo, no se cuenta con información oportuna y completa que permita evaluar el desempeño del programa, en ninguno de sus componentes.

2.3. Conclusiones sobre Eficacia

La información disponible para evaluar la eficacia del programa es insuficiente. No se cuenta con datos completos y actualizados sobre inscritos, postulantes y beneficiados, por lo que el análisis sobre eficacia se ha realizado sobre la base de información anterior, especialmente el análisis efectuado por MIDEPLAN a los datos de la Encuesta CASEN 1996.

La focalización del programa, en el primer y segundo quintil de ingresos, en la primera etapa acumula el 57,6% de sus beneficiarios en el período 1990 – 1993, y el 60,5% en el período 1994 – 1996. En segunda etapa el 77,6% de sus beneficiarios entre 1990 y 1993, y el 64,2% en 1994 – 1996. Estas cifras indican una capacidad mayor de focalización del componente segunda etapa con respecto a la primera, aunque en ambas se supera el 60% de los beneficiarios ubicados en el 40% más pobre de la población.

Complementariamente, alrededor del 40% de los beneficiarios del PVP privado se encuentran en los quintiles tercero, cuarto y quinto. Esta “filtración” no necesariamente es negativa, en el sentido que los programas que asientan población en el territorio producen indeseados efectos de segregación socioeconómica y espacial. Sin embargo, es negativo el hecho que un programa que tiene un componente de subsidio superior al 90% de su costo destine el 40% de sus soluciones a población por sobre el segundo quintil de ingresos.

La focalización del programa en población deficitaria tiene evidencias de ser bastante más lograda, ya que la condición habitacional de sus postulantes es caracterizada por la presencia de allegamiento en una proporción bastante mayor que la población potencialmente beneficiaria (60% contra 42%).

2.4. Conclusiones sobre Eficiencia

El presupuesto del PVP privado representa entre un 4% y un 5% del presupuesto total del MINVU en los años analizados. El grado de cumplimientos de los componentes 1 y 2, correspondiente al pago de subsidios de primera y segunda etapa, ha fluctuado alrededor del 90% con respecto a los presupuestado. El componente 3, asistencia técnica, presenta una situación especial, ya que sólo en 1998 adquirió el carácter de obligatoria, por lo que su puesta en marcha recién está comenzando; el cumplimiento presupuestario fue de un 50% en dicho año, lo que implica que los recursos para el año siguiente debían considerar el pago del 50% no girado en el primer año más los recursos necesarios para contratar la asistencia técnica obligatoria al 100% del programa nuevo. El cumplimiento presupuestario del componente 4, correspondiente a créditos complementarios, tiene un comportamiento variable, entre un 50% y un 80%.

Los costos del programa, especialmente del su componente 1 “subsidio de primera etapa” resultan razonables en comparación con otros productos similares. Sin embargo, por el reducido tamaño y estándar de los proyectos, los montos de inversión están muy ajustados en relación con el producto: como el riesgo es privado, cualquier imprevisto puede poner en jaque la posibilidad de materialización de las obras. Esta situación se ve agravada por el pequeño tamaño de las empresas constructoras que trabajan en este programa.

No se cuenta con información sobre costos administrativos del programa, sino sólo con una estimación a base de prorrateo de los costos de toda la institución.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

El fin de este programa ha sido definido como “mejorar la situación habitacional de familias de escasos recursos que no tienen una solución habitacional de estándar mínimo”.

El déficit habitacional ha disminuido, entre 1990 y 1996, en un 18% para los casos de allegamiento y en un 37% para los casos de carencias de materialidad. La focalización en familias de escasos recursos, como ya se indicó, tiene como resultado un 60% de los beneficiarios en los dos primeros quintiles de ingreso y la focalización en familias deficitarias también se puede situar en alrededor de un 60%. (MIDEPLAN 1998)

Para realizar evaluaciones tendientes a determinar el nivel de logro del fin del programa es indispensable contar con datos acerca de las viviendas y ampliaciones construidas. No basta la información acerca de los subsidios otorgados y pagados. Se ha concordado con el MINVU la conveniencia de incorporar esta materia entre los indicadores posibles de la matriz del marco lógico.

2.6. Continuidad de la Justificación

A nivel de políticas públicas, el PVP tiene su justificación en el término de la marginalidad de los sectores de menores recursos, apuntando a igualar oportunidades en una política de mayor equidad. Se focaliza hacia una población de escasos recursos y responde a una necesidad básica insatisfecha.

No menos del 21% de los hogares están afectados por carencias habitacionales, las que abarcan situaciones de allegamiento, déficit de materialidad en la vivienda, déficit de saneamiento, o cualquier combinación de dos o los tres factores afectando simultáneamente un mismo hogar. Es importante mantener una diversidad de ofertas de programas habitacionales, entre los cuales se encuentra el PVP privado, lo que permite dar respuesta a demandas diversas.

La diversidad de problemas no sólo se presenta en el ámbito del tipo de carencia que enfrentan las familias; también hay una gama de alternativas con respecto a las posibilidades de localización de las soluciones. Se ha podido establecer que el PVP privado contribuye a soluciones habitacionales en el área urbana, utilizando paños de terrenos de pequeño tamaño, que no pueden ser aprovechados por otros programas y también ha sido aplicado con éxito en el área rural.

El PVP privado destaca entre sus características la modalidad privada de producción de la solución habitacional y el incentivo a soluciones agrupadas o colectivas. Ambas características pueden producir externalidades positivas en una estrategia de superación de pobreza, ya que abren espacios para intervenciones activas y organizadas de la población beneficiada. A su vez, estas características pueden potenciar aprendizajes de actitudes sociales favorables en un proceso de integración social, necesario a la superación de situaciones de pobreza.

2.7. Principales Aprendizajes

Para la entidad ejecutora, los principales aprendizajes del PVP privado son:

- Se trata de un programa activo, que requiere de la participación del postulante, en términos de gestionar un terreno, obtener sus factibilidades, postular y luego establecer un contrato con una empresa para que sea construida su solución habitacional. Esto incluye el control del proceso constructivo que debe efectuar el beneficiario y desde ahí se podrían impulsar interesantes modalidades de auto gestión. Corresponde a una experiencia asociativa que resulta pedagógica para enfrentar otros desafíos que requieren de la organización social.
- La participación del sector privado y de los beneficiarios requiere de sistemas de funcionamiento protegido, como la Asistencia Técnica al beneficiario del subsidio, la que debe estar al alcance de todos los beneficiarios y debe ser financiada adicionalmente al subsidio entregado.
- El Programa tiene la capacidad de vincular a las políticas habitacionales con los grupos de más bajo ingreso, pero con capacidad de gestión de su solución. A partir de ello el programa se inserta dentro de una dinámica de progresividad residencial.

Una lección reiterada por los actores involucrados en el Programa dice relación con la importancia de la participación de los Municipios en diversas fases del programa. En particular resulta fundamental, en lo que dice relación con la activación de la postulación de beneficiarios, así como la recepción de obras y la incorporación de programas complementarios para generar una mejor habitabilidad de los barrios.

Por otro lado, existen actores privados que participan del programa, los que tienen gran importancia. Si bien no se cuenta con estudios de impacto, de satisfacción, ni de evaluación, se ha podido detectar el programa ha sido capaz de abrir un espacio para el aporte de recursos privados, en complemento de los recursos públicos, destinados a mejorar la situación habitacional de las familias más pobres.

2.8. Principales Recomendaciones

1.- FORTALECER LOS SISTEMAS DE INFORMACION

El panel estima necesario recomendar con primera prioridad el desarrollo de sistemas de información (o el fortalecimiento de sistemas existentes) que permitan contar con información oportuna y completa para monitorear los resultados del programa. Se ha detectado graves carencias de información sobre el desempeño del programa, en todos sus componentes.

2.- REALIZACION DE ESTUDIOS EVALUATIVOS DEL IMPACTO DEL PROGRAMA

Los últimos estudios evaluativos sobre el programa datan de 1994. Con posterioridad se han realizado importantes modificaciones al mismo, así como han ocurrido cambios en su entorno. La opinión de actores relacionados con el programa sugiere algunas debilidades del mismo, pero no se cuenta con estudios que permitan confirmar o rechazar estas hipótesis. El panel estima que ciertos estudios son indispensables para estudiar modificaciones importantes en el diseño del programa.

Algunos de los temas que requieren estudios son:

- La realidad del desarrollo progresivo de las soluciones que el programa ha entregado.
- La focalización del programa
- El resultado de la experiencia de asistencia técnica a la postulación, con el fin de analizar la posible reimplantación de esta alternativa.
- La incorporación de recursos privados al programa, tanto de los propios beneficiarios como de corporaciones y fundaciones que lo apoyan.

3.- RECOMENDACIONES SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA

La primera recomendación sobre el diseño es revisarlo integralmente una vez que se cuente con los estudios y la información pertinentes al programa. En la presente evaluación, parte importante de la información y estudios con que se ha contado son referidos a períodos anteriores o provienen de fuentes no directamente relacionadas con el programa. No obstante, el panel estima conveniente formular algunas recomendaciones sobre el diseño, que no implican transformaciones importantes, pero que podrían mejorar los resultados al adoptarse en el corto plazo.

Se recomienda precisar la definición de población objetivo, que incide en los esfuerzos de focalización del programa y en la evaluación de sus resultados en este sentido.

Se valora positivamente la modificación introducida al programa, que permite renunciar a la postulación futura a segunda etapa a cambio de obtener la suma de ambos subsidios en la postulación a primera etapa; con ello se consigue financiamiento para aumentar la dotación inicial, sin renunciar necesariamente a la progresividad, la que se puede desarrollar con recursos privados. En concordancia, el subsidio de segunda etapa sólo debería quedar para primeras etapas realizadas con anterioridad y el subsidio de 132 UF para primera etapa debería ser eliminado.

Detallar las actividades que forman parte de los distintos componentes, ya que ello redundará en una mejor definición del programa y en la identificación de las entidades y niveles que tienen la responsabilidad sobre cada una de las actividades.

4.- MEJORAR LA DIFUSION DEL PROGRAMA

La difusión del programa y la habilitación de los postulantes para que accedan al programa se ha planteado como una actividad de gran importancia en el Programa; sin embargo, su operación no aborda la motivación de la población potencialmente beneficiaria para atraerlos como demandantes del mismo. Las actividades de difusión que se realizan se enfocan más bien a los llamados a postulación. El panel estima conveniente recomendar el fortalecimiento de la actividad de difusión, lo que podría tener resultados en la focalización del programa.

II. Identificación General del Programa

• Justificación del Programa

El PVP privado es un programa orientado a mejorar las condiciones habitacionales de la población de menores recursos, cuya situación habitacional se encuentra por debajo de los estándares mínimos. Su justificación se encuentra en el objetivo de solucionar el déficit habitacional (cobertura), con énfasis en la atención de las familias de menores recursos. Este criterio de focalización se fundamenta en la estrategia de desarrollo del país, en que la superación de la pobreza se ha definido como un objetivo prioritario.

El PVP privado destaca entre sus características la modalidad privada de producción de la solución habitacional y el incentivo a soluciones agrupadas o colectivas. Ambas características pueden producir externalidades positivas en una estrategia de superación de pobreza, ya que abren espacios para intervenciones activas y organizadas de la población beneficiada. A su vez, estas características pueden potenciar aprendizajes de actitudes sociales favorables en un proceso de integración social, necesario a la superación de situaciones de pobreza.

• Política Global y/o Sectorial a que pertenece el Programa

El Programa de Viviendas Progresivas modalidad privada forma parte de la política habitacional del gobierno y responde a los siguientes planteamientos:

Contribuir a la solución del déficit habitacional
Focalizar los recursos públicos en las familias de menores recursos
Allegar recursos privados al financiamiento de los programas habitacionales
Abrir espacios de participación comunitaria

• Programas complementarios o sustitutos que pertenecen a la misma u otra política global o sectorial

Existe un conjunto de programas habitacionales orientados a resolver los problemas habitacionales de la población de menores recursos: Vivienda Progresiva, modalidad SERVIU y privada; Vivienda Básica, modalidad SERVIU y privada, Subsidio Rural, Programa de Mejoramiento de Barrios. En un sentido amplio, ellos son sustitutos. Sin embargo, cada uno de estos programas tiene características que lo hacen apropiado para una población objetivo diferente.

El PVP privado cuenta con dos componentes principales, que entregan distintos productos habitacionales: la primera etapa, que financia la obtención de un sitio urbanizado, con una construcción de baño, cocina y un recinto habitable y la segunda etapa, que financia la ampliación y/o completación de la dotación inicial entregada por la primera etapa u otros programas semejantes.

Los otros programas que proveen soluciones habitacionales podrían ser competitivos con la primera etapa del PVP privado, pero la segunda etapa no es sustitutiva con cualquier otro programa: por el contrario, es complementaria de aquellos programas con los que es compatible (primera etapa de viviendas progresivas modalidad SERVIU y privada y programa de mejoramiento de barrios).

• Instituciones relacionadas con la ejecución del Programa

Entre las instituciones relacionadas con la ejecución del programa cabe distinguir entre instituciones públicas y privadas.

Instituciones públicas relacionadas son:

- ▢ Los municipios, que participan con el aporte de información y documentos a la ejecución del programa, como son la Ficha CAS, los permisos de edificación y los certificados de recepción municipal de obras. Además los municipios participan en la operación del programa, apoyando los procesos de difusión, información al público, recepción de inscripciones y solicitudes de postulación al programa. Otro ámbito de participación de los municipios es la búsqueda y ocasionalmente la provisión de terrenos a los postulantes al programa.
- ▢ La SUBDERE, cuyo programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) es complementario con la segunda etapa del PVP privado. En 1998 el MINVU y la SUBDERE firmaron una Carta Compromiso en el que establecen los criterios de coordinación entre ambas instituciones y sus programas complementarios.
- ▢ El Ministerio de Bienes Nacionales, que en algunos casos traspasa terrenos a los postulantes a primera etapa.
- ▢ El Ministerio de Agricultura, que participa en la comisión que decide los cambios de uso de suelo, cuando se trata de terrenos ubicados fuera de los límites urbanos.
- ▢ La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que acredita la propiedad del suelo y la composición del grupo familiar en el caso de postulantes acogidos a la Ley Indígena N° 19.253.
- ▢ La CONAMA, cuando se requiere Declaración de impacto ambiental.
- ▢ El Servicio de Salud del Ambiente, del Ministerio de Salud, cuando se trata de terrenos ubicados fuera del territorio operacional de una empresa de servicios sanitarios, que debe contar con la aprobación de sistemas particulares de agua potable y/o evacuación de aguas servidas.

Las instituciones privadas relacionadas con la ejecución del programa son:

- ▢ Las empresas constructoras, que desde 1998 deben estar inscritas en un registro de constructores de viviendas sociales.
- ▢ Los prestadores de asistencia técnica, que deben estar inscritos en los registros de consultores del MINVU, en la especialidad de Obras del Rubro "Estudios de Administración" o la especialidad de Arquitectura del Rubro "Estudios de Proyectos".
- ▢ Corporaciones o fundaciones que donen recursos a los postulantes al programa, para complementar su ahorro o financiar mejoramientos del estándar de la solución provista por el programa.
- ▢ La empresa que administra la cartera hipotecaria de los SERVIU, la que en este momento es INVERCA.

• Período de Ejecución del Programa

El programa se encuentra en ejecución en forma permanente desde 1990. No tiene una fecha de término establecida.

Cada certificado de subsidio tiene una vigencia de 21 meses, más 3 meses adicionales para ser cobrado, siempre que se cumplan determinadas condiciones de avance al término de los 21 meses. Excepcionalmente el SEREMI puede autorizar prórrogas, a petición del SERVIU, siempre que se cumplan condiciones específicas que el reglamento señala.

El programa anual del PVP privado, para un año cualquiera, tiene una duración mínima de tres años calendario, que está dada por la programación de los llamados a postulación en el año del programa, el inicio de la vigencia y la duración máxima de los certificados.

El reglamento fija como condición de postulación al subsidio de la segunda etapa que haya transcurrido a lo menos dos años desde la obtención de la solución habitacional de primera etapa, excepto cuando se postula a primera etapa con renuncia a segunda. Esto implica que, para una familia que participa en ambas etapas del programa en forma separada, pueden transcurrir unos 7 a 8 años desde que postula a primera etapa hasta tener construida su segunda etapa (un ejemplo estimativo de los períodos de tiempo que representa todo el proceso sería: un año de postulación; 6 meses de duración del llamado y obtención del certificado; 21 meses de vigencia del subsidio; dos años de espera; otros 6 meses de duración del llamado para la obtención del subsidio de segunda etapa; 21 meses de vigencia del subsidio de segunda etapa.)

- **Ambito de acción territorial del Programa**

El programa opera en todo el territorio nacional. Sin embargo, cada región puede decidir cada año si ofrece este programa en sus dos etapas o sólo en alguna de ellas, o en ninguna.

Especial preferencia tienen para la operación del programa aquellas ciudades en las que existen terrenos disponibles para la ejecución de proyectos de vivienda progresiva de primera etapa y localidades rurales, en las que el programa ha tenido buenos resultados (INVI Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile "Evaluación del programa de viviendas progresivas en áreas rurales" E. Haramoto y otros. Diciembre 1994).

En el caso del subsidio de segunda etapa, el ámbito de aplicación del programa son todos aquellos lugares en los que se ha construido primeras etapas de viviendas progresivas y lotes con servicio o casetas sanitarias, las que no han sido terminadas en forma adecuada por sus propietarios o beneficiarios.

- **Identificación de bienes y/o servicios (componentes) que entrega el programa.**

El programa tiene cuatro componentes, que se describen en detalle en la sección III.3 del presente informe. Ellos son:

1. Subsidio para primera etapa de vivienda progresiva
2. Subsidio para segunda etapa de vivienda progresiva
3. Asistencia técnica
4. Crédito complementario

- **Caracterización y número de beneficiarios potenciales.**

Los beneficiarios potenciales del programa están definidos como las familias de escasos recursos que tienen carencias habitacionales. Desde el diseño original del programa, se atribuye especial interés entre los beneficiarios potenciales a aquellas familias que habitan en calidad de allegados, ya que la urgencia de una solución a su situación habitacional deficitaria, los hace valorar especialmente este programa, aún cuando ofrezca una solución de menor estándar, ya que es relativamente más fácil acceder al beneficio.

Dado que el concepto "familias de escasos recursos" no representa una definición con límites nítidos, las cifras que se presentan a continuación se refieren a la población bajo la línea de pobreza y a los dos primeros quintiles de ingreso, como variables instrumentales que pueden asimilarse a la población de escasos recursos.

La situación de carencias habitacionales se ha obtenido a través del "indicador de morada" elaborado en el estudio de MIDEPLAN citado al pie del cuadro, a partir de la Encuesta CASEN.

Las cifras que se presentan constituyen un límite máximo o una sobreestimación de la población potencialmente beneficiaria del PVP privado; ya que éste no es el único programa habitacional dirigido a estos grupos de población.

HOGARES POR LINEA DE POBREZA
SEGÚN INDICE DE MORADA DEFICITARIO

CONDICION DEFICITARIA	INDIGENTES	POBRES NO INDIG	NO POBRES	TOTAL
HOGARES CON ALLEGAMIENTO	47.648	179.403	767.755	994.806
HOGARES CON DEFICIT	41.075	75.089	205.772	321.936
HOGARES CON ALLEGAMIENTO Y DEFICIT	21.163	48.181	112.247	181.591
TOTAL HOGARES EN CONDICION DEFICITARIA	109.886	302.673	1.085.774	1.498.333
% SOBRE TOTAL HOGARES (por columna)	63	57	38	42

Fuente: MIDEPLAN. "Impacto de la política habitacional de los años noventa". 1998

HOGARES POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO
SEGÚN INDICE DE MORADA DEFICITARIO

CONDICION DEFICITARIA	I	II	III	IV	V	TOTAL
HOGARES CON ALLEGAMIENTO	203.967	248.240	219.400	205.817	117.382	994.806
HOGARES CON DEFICIT	143.661	74.352	53.000	36.136	14.787	321.936
HOGARES CON ALLEGAMIENTO Y DEFICIT	79.435	50.346	29.368	17.453	4.989	181.591
TOTAL HOGARES EN CONDICION DEFICITARIA	427.063	372.938	301.768	259.406	137.158	1.498.333
% SOBRE TOTAL HOGARES (por columna)	60	52	42	36	19	42

Fuente: MIDEPLAN. "Impacto de la política habitacional de los años noventa". 1998

Las cifras presentadas en los cuadros anteriores aparecen como una sobreestimación de la magnitud del déficit actual, de acuerdo a las estimaciones publicadas y a trabajos aún no publicados

sobre la materia. Probablemente, el déficit al año 1996 se ubica más bien alrededor de las 750.000 unidades. Las principales diferencias con los cálculos que provienen de la Encuesta CASEN, aquí presentados, pueden encontrarse en el tratamiento de los allegados como hogares con necesidad de vivienda, por la forma de definir o tratar el allegamiento funcional (es decir, aquellos hogares o núcleos familiares allegados que no tienen medios para sostenerse viviendo en forma independiente, por lo que no forman parte del déficit habitacional). No obstante esta salvedad, permiten tener una referencia acerca de la magnitud que presenta la población potencialmente beneficiaria del programa.

Los beneficiarios potenciales de la segunda etapa del PVP privado se pueden identificar en forma más precisa como los que han sido beneficiarios de primeras etapas del PVP (modalidad privada y SERVIU) y los beneficiarios del PMB. No todos los beneficiarios de los programas mencionados forman parte de la población potencialmente beneficiaria de la segunda etapa, puesto que una parte de ellos termina su vivienda por sus propios medios o con otros aportes privados, sin requerir nuevos subsidios del estado. El Panel estima razonable el supuesto que un 40% de los que han obtenido solución de primera etapa son beneficiarios potenciales de la segunda (Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile "Evaluación de resultados del programa de vivienda progresiva modalidad privada primera etapa" M. Greene y otros. Diciembre 1994).

A continuación se presentan cifras parciales de beneficiarios de primeras etapas del PVP y del programa de Mejoramiento de Barrios, que permiten estimar en no menos de 40.000 el número de familias potencialmente beneficiarias del PVP privado segunda etapa.

**BENEFICIARIOS DE PRIMERAS ETAPAS PVP
Y PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS**

PROGRAMA DE ORIGEN	BENEFICIARIOS 1ª ETAPA
PVP PRIVADO (1993-1998)	29.285
PVP SERVIU (1995-1997)	10.934
PMB (1994-1997)	58.664
TOTAL	98.883

Fuente: Informes Finales Evaluación PVP SERVIU y PMB
Antecedentes para la presente Evaluación

- **Programación de los beneficiarios objetivo.**

La población objetivo del programa debería ser aquella parte de los beneficiarios potenciales que tienen capacidad de gestión para participar en un programa privado. Dado que el programa permite la inscripción de interesados en forma previa y separada a la postulación, se entenderá a los inscritos como una expresión instrumental de la población objetivo, en el corto plazo. Sin embargo, esta forma de medir la población objetivo entrega un resultado que depende de la difusión que se realice hacia la población potencialmente beneficiaria del programa.

Los inscritos a Diciembre de 1998 son 31.250 en primera etapa y 6.913 en segunda etapa. (Fuente: MINVU. Informe de Gestión a Diciembre de 1998). En opinión del panel, basada en entrevistas realizadas, el número de inscritos subestima la verdadera población objetivo, porque la difusión del programa es débil.

Las metas del PVP se establecen con un horizonte anual, en función de una perspectiva presupuestaria. No existe una programación de atención del grupo total de beneficiarios objetivo en un horizonte de tiempo, así como tampoco existe una cuantificación de ellos.

La forma de considerar el programa con una duración indeterminada, cuyas metas se van planteando año a año, tiene relación con el hecho de tomar como población objetivo a los inscritos en los registros de los SERVIU, que son aquellos que se han informado acerca de la existencia del programa y se han interesado en inscribirse para postular posteriormente. Esto tiene como consecuencia que la institución ejecutora del programa no ve entre sus responsabilidades y tareas la captación de la población objetivo como demanda del programa, sino que se limita a hacerse cargo de quienes por alguna vía llegan efectivamente a interesarse. Por el contrario, si se considerara como población objetivo el sunconjunto de la población potencial que cumple además determinados requisitos o condiciones (por ejemplo, capacidad de gestión, un ámbito geográfico determinado, determinadas carencias por sobre otras, etc.) se tendría un horizonte de tiempo, metas de atención de la población objetivo, y una perspectiva más proactiva de la institución ejecutora hacia dicha población, con el fin de difundir el programa, captar su interés hacia el programa y focalizar más adecuadamente sus resultados.

- **Caracterización y número de beneficiarios efectivos.**

Con respecto a los beneficiarios reales del programa, la información de que se dispone se refiere a número de subsidios otorgados y subsidios pagados (Fuente: MINVU).

Desde 1995 hasta 1998 se han otorgado 34.199 subsidios de primera etapa y se han pagado 16.192 subsidios. Hay que tener presente al comparar estas dos cifras, que los subsidios mantienen una vigencia mínima (sin considerar posibles prórrogas) de 24 meses, que se desplazan a lo largo de tres años calendario. En consecuencia, deben existir alrededor de 15.000 subsidios otorgados vigentes que pueden ser presentados a cobro.

Los subsidios de segunda etapa otorgados entre 1995 y 1998 alcanzan a 9.087 y se han pagado 4.669. La vigencia de estos certificados también es de 24 meses, por lo que más de 3.000 subsidios otorgados se encuentran vigentes y pueden ser cobrados.

El componente de asistencia técnica tiene sólo un año de operación en la forma que se encuentra diseñado hoy día (con carácter de obligatorio en la fase de ejecución de las obras); en 1998 se ha contratado prestadores de asistencia técnica para atender 17.608 subsidiados. (Cabe tener presente que los 17.608 son subsidiados del PVP privado y del subsidio rural; el programa de asistencia técnica es igualmente aplicable a ambos programas y no ha sido posible diferenciar los beneficiarios de cada uno de ellos).

En el período en análisis se han otorgado un total de 3.384 préstamos, que representan el 72% de los subsidios de segunda etapa pagados en el mismo período.

III. Análisis, Conclusiones y Recomendaciones

13

1. Continuidad de la Justificación

• Validez de la justificación original y pertinencia de los objetivos del Programa

A nivel de políticas públicas, el PVP tiene su justificación en el término de la marginalidad de los sectores de menores recursos, apuntando a igualar oportunidades en una política de mayor equidad. Se focaliza hacia una población de escasos recursos y responde a una necesidad básica insatisfecha.

Los hogares afectados por carencias habitacionales, como se muestra en los cuadros de la sección II del presente informe, alcanzan a un 42%; y aún cuando la sobreestimación a que se hizo referencia anteriormente sea significativa, podemos acotar en no menos de un 21% la proporción de hogares deficitarios en materia de vivienda. Las carencias abarcan situaciones de allegamiento, déficit de materialidad en la vivienda, déficit de saneamiento, o cualquier combinación de dos o los tres factores afectando simultáneamente un mismo hogar. Esta situación es abordada a través de distintos programas; es importante mantener una diversidad de ofertas, lo que permite dar respuesta a demandas diversas.

La diversidad de problemas no sólo se presenta en el ámbito del tipo de carencia que enfrentan las familias; también hay una gama de alternativas con respecto a las posibilidades de localización de las soluciones. Se ha podido establecer que el programa contribuye a soluciones habitacionales en el área urbana, utilizando paños de terrenos de pequeño tamaño, que no pueden ser aprovechados por otros programas y también ha sido aplicado con éxito en el área rural. (INVI Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile "Evaluación del programa de viviendas progresivas en áreas rurales" E. Haramoto y otros. Diciembre 1994). En ambos tipos de localizaciones (terrenos intersticiales en áreas urbanas y áreas rurales) el PVP privado presenta ventajas respecto a los otros programas.

Es importante destacar del programa su característica de privado y el incentivo a soluciones agrupadas o colectivas. Ambas condiciones pueden producir externalidades positivas en una estrategia de superación de la pobreza.

El objetivo del PVP, entendiéndolo como un subsidio que incentiva la construcción progresiva de la vivienda, presenta una suerte de contradicción. Por una parte se plantea que la progresividad es una característica de toda vivienda, en el sentido que cualquier propietario de una vivienda, cualquiera que sea su estándar, le introduce diversas y continuas modificaciones, desarrollando un proceso progresivo de transformación y mejoramiento de la misma. Sin embargo, la condición de focalización hacia la población de menores recursos liga el normal proceso de progresividad con una población objetivo que tiene grandes debilidades para llevarlo adelante, por falta de recursos, de información, de acceso a instancias técnicas y financieras. Al mismo tiempo, entrega una dotación habitacional inicial de muy bajo estándar, insuficiente para abandonar la condición deficitaria previa (no se cuenta con estadísticas acerca de las características de las viviendas construidas a través de este programa, se supondrá una superficie estimada de 20 m² por vivienda de primera etapa; para una familia de 4 personas representa un estándar de 5m² por persona). Tal como se muestra en el punto siguiente, una parte de los beneficiarios de este programa continúa en situación habitacional deficitaria después de haber recibido el beneficio. En este contexto, se valora positivamente la modificación introducida al programa, que permite renunciar a la postulación futura a segunda etapa a cambio de obtener la suma de ambos subsidios en la postulación a primera etapa; con ello se consigue financiamiento para aumentar la dotación inicial, sin renunciar necesariamente a la progresividad, la que se puede desarrollar con recursos privados.

• Evolución del perfil de los beneficiarios

En el período en estudio el panel no ha encontrado estudios de seguimiento de los beneficiarios. Una aproximación a este tema puede obtenerse del ya citado estudio de MIDEPLAN sobre el impacto de la política habitacional en los años noventa. En él se encuentra una caracterización de los beneficiarios de los distintos programas habitacionales, distinguiendo aquellos que obtuvieron su beneficio en el período 1990 – 1993 y los que lo obtuvieron entre 1994 y 1996. Se revisará las condiciones actuales de morada de los beneficiarios de primera y segunda etapa del PVP.

SITUACION HABITACIONAL ACTUAL DE BENEFICIARIOS DE AÑOS ANTERIORES DEL PVP PRIVADO

total país período	subs. Vivienda progresiva		vivienda progresiva II etapa	
	1990- 1993	1994- 1996	1990- 1993	1994- 1996
sin déficit	62.1	57.5	71.3	75.2
con déficit/sin allegamiento	16.6	1.7	1.8	2.8
sin déficit/ con allegamiento	21.3	40.7	26.9	19.2
con déficit/ con allegamiento	0.0	0.0	0.0	2.8

Fuente: MIDEPLAN "Impacto de la política habitacional de los años noventa". 1998. Resumen del cuadro anexo Cuadro N° 10

El primer hecho destacable es que no todos los beneficiarios del programa abandonan su condición deficitaria después de haber participado en él. Esta es una característica que proviene del propio diseño del programa, que se ve confirmada por las cifras. Un 62.1% de los beneficiarios de primera etapa del período 1990 – 1993 y un 57.5% de los del período 1994 – 1996 se encuentran actualmente sin déficit; son porcentajes significativos que pueden tener relación con el paso del tiempo y la capacidad de los beneficiarios de poner en marcha efectivamente la completación progresiva de la solución inicial, como también la existencia de recursos privados, complementarios al programa, como los de la Fundación San José de la Dehesa.

Los beneficiarios que mantienen condición deficitaria después de haber aplicado el programa se encuentran mayoritariamente afectados por allegamiento. Estamos frente a familias que han conocido el programa, que han obtenido sus beneficios, pero que sus propios allegados no han aprovechado la oportunidad que les brinda el programa para independizarse. Una posible interpretación es que el programa no ha logrado penetrar en la carencia del allegamiento para ofrecer su solución. Sin embargo, estas cifras también pueden estar reflejando que el concepto de allegamiento medido en este estudio incluye el allegamiento funcional, que no es representativo de necesidad habitacional.

Los beneficiarios de segunda etapa tampoco logran superar su condición deficitaria en su totalidad, ya que sólo el 71,3% de los que recibieron su beneficio entre 1990 y 1993 y el 75,2% de los que corresponden al período 1994 – 1996 se encuentran sin déficit. Por lo tanto, entre un 25 y un 30% de los beneficiarios de segunda etapa permanece en condición deficitaria. La característica de déficit que se encuentra presente en la mayoría de los casos es el allegamiento, lo que puede indicar que la solución ha sido suficiente en términos materiales, salvo en el 1,8% de los beneficiarios entre 1990 y 1993 y en el 5,6% entre 1994 y 1996.

Otra posible fuente de información para estudiar el perfil de los beneficiarios es el propio sistema computacional que registra los datos de los inscritos y los postulantes y procesa las selecciones de beneficiarios del programa. El MINVU cuenta con un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) que permitiría contar con la información. Sin embargo, ante la solicitud del panel sólo se obtuvo antecedentes incompletos y parciales de tres regiones IV, VII y Metropolitana.

La información de los beneficiarios del programa que podría estar disponible incluye indicadores como porcentaje de postulantes y ratificados según tramo puntaje CAS; tamaño grupo familiar; rango de edad.

El panel estima necesario recomendar efusivamente el mejoramiento del SME o la construcción de otra herramienta que permita contar con información oportuna y completa para monitorear los resultados del programa. Las explicaciones brindadas por la Institución acerca de la situación existente se refieren a la escasez de recursos, humanos y materiales, para dedicar al desarrollo de la generación de estadísticas en el sistema, ya que los recursos disponibles están dedicados a la operación del mismo. En consecuencia, es también recomendación de este panel la destinación de los recursos que se requieran para contar con la información.

Teniendo en consideración lo planteado, a modo de ejemplo se entregan algunos datos de los llamados:

POSTULANTES Y RATIFICADOS
SEGÚN TRAMO DE PUNTAJE CAS
IV REGION
(en % sobre los inscritos)

Llamado	CAS < 475	>475 <= 589	>589
1997-3			
Postulantes 4,8%	3.9	4.5	9.0
Ratificados 4,5 %	3.5	4,3	7,6
Llamado 1998-3			
Postulantes 16,3%	11.9	16,6	22,1
Ratificados 10,1%	9.0	10,4	10.2

Fuente: MINVU – DPH

Si se observa esos dos llamados que corresponden a una sola región, que como se ha planteado no es representativa, sino que corresponde a los datos que se tienen podríamos decir, que los ratificados pertenecen mayoritariamente a los postulantes que tiene más de 589 puntos de la ficha CAS, que son a su vez los que más postulan al programa.

• **Influencia y evolución del entorno del Programa**

16

En general se han producido cambios en el entorno del programa; sin embargo, hemos podido detectar que los cambios importantes que han existido en el entorno han sido recogidos o asimilados por parte del programa. Ello sin embargo, no impide el hecho de que el programa pueda continuar mejorando su coherencia a nivel de los cambios de entorno.

En particular, el diseño del programa surge hace 9 años, y el principal cambio en términos de contexto ha sido el crecimiento económico que ha experimentado el país, la mejora en los niveles de ingreso de la familias, y la disminución de los niveles de pobreza desde 1990 hasta la fecha. Se afirma por parte de algunos sectores de opinión que dado este nuevo contexto socio-económico, un programa de viviendas que oferta estándares mínimos debiera desaparecer o, a lo menos, ser reformulado. A nuestro juicio la reformulación del programa se ha ido verificando, dado que los principales cambios efectuados en el programa (primera etapa con renuncia a segunda y Asistencia Técnica obligatoria), han estado dirigidos a mejorar la calidad de los productos que finalmente son obtenidos por las familias beneficiarias. Ello marcha en concordancia con los cambios estructurales que a nivel económico y social se han manifestado.

El gobierno ha sostenido un nivel de inversión en el sector Vivienda, en el período evaluado, del orden del 1,1 al 1,2% del Producto Interno Bruto.

INVERSION PUBLICA EN EL SECTOR VIVIENDA
(en millones de pesos de cada año)

AÑO	INVERSION	% DEL PIB
1995	288.610	1.1
1996	345.788	1.2
1997	351.387	1.1
1998	376.728	1.1

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
"Estadísticas de las Finanzas Publicas 1989/ 1998". Marzo 1999

Según esa tendencia, se mantiene una política de inversión para el sector, lo que permite proyectar la factibilidad de implementar programas sociales subsidiados, como el PVP u otra modalidad, destinados a los sectores con mayores carencias de saneamiento, materialidad y/o habitabilidad.

Según datos de MIDEPLAN la variación del déficit habitacional entre los años 1990 y 1996 corresponde a :

Déficits Habitacional	% de variación 1990 - 1996
Cuantitativo : Allegados	-18,8
Cualitativo Hogares en:	
Viv. c/ déficit de materialidad	-37,5
Viv. c/déficit saneamiento	-4,5
Viv. c/déf de materialidad y saneamiento	-38,0

Fuente: MIDEPLAN "Impacto de la Política Habitacional de los años noventa". 1998.

Si bien hay disminución del déficit, persiste el problema fundamentalmente para el allegamiento de un 27,7% a nivel total y la población se encuentra con déficit de saneamiento, materialidad, habitabilidad con/sin allegamiento es de aproximadamente un 14 % a nivel total.

- **Reformulaciones realizadas del Programa**

Las principales modificaciones al PVP privado, en el período de evaluación son:

- **INSCRIPCIÓN EN UN REGISTRO UNICO**

Una de las modificaciones importantes introducidas al conjunto de los programas de Viviendas Básicas y Progresivas, de refiere a la forma de incorporación al sistema, ingresando a través de la INSCRIPCIÓN en un registro, como interesado en participar en uno de los programas, diferenciándola de la POSTULACIÓN a un determinado llamado a postular, cumpliendo con los requisitos exigidos por cada programa. Esta modificación busca introducir una mayor diversidad de oferta de soluciones habitacionales a disposición de los interesados, de modo de lograr un mejor ajuste entre la solución escogida y las necesidades de las familias. Con respecto al PVP privado, esta modificación lo hace más competitivo con los otros programas que están dirigidos a atender a la misma población potencialmente beneficiaria.

- **POSTULACIÓN A PRIMERA ETAPA CON RENUNCIA A SEGUNDA**

En el PVP privado se incorpora la modalidad de postulación a primera etapa con renuncia a segunda, optando por un subsidio de 150 UF, a fin de mejorar la dotación inicial de la solución habitacional. Esta modificación permitiría otorgar mayor grado de factibilidad a la primera etapa de la Vivienda Progresiva, al disponer de un financiamiento un poco más holgado.

- **INCORPORACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA OBLIGATORIA**

Una de las modificaciones más relevantes al PVP privado durante el período de la evaluación, es la incorporación de la asistencia técnica como un componente obligatorio del programa, financiado con fondos fiscales, adicionales al subsidio. Con anterioridad, la asistencia técnica se limitaba a una posibilidad optativa para el beneficiado, y era financiada con parte del certificado de subsidio (cupón); bajo esta modalidad prácticamente no operó. En la actualidad el cupón para financiar asistencia técnica en forma optativa por el beneficiado continúa existiendo, y es adicional a la asistencia técnica obligatoria financiada por el SERVIU. Desde el punto de vista de diseño del programa, esta modificación apunta hacia asegurar la construcción de la solución habitacional asociada al subsidio, en una calidad aceptable, dando cumplimiento a las normas existentes sobre la materia. En cuanto a sus resultados reales, no ha transcurrido el tiempo necesario para contar con información suficiente para una evaluación.

- **COORDINACIÓN CON OTROS PROGRAMAS**

Por otro lado es importante destacar la voluntad de coordinación con otros programas a través de un Protocolo de Acuerdos "Carta de Compromiso MINVU - SUBDERE". Se acuerda complementar acciones y/o inversiones entre sus Programas y/o inversiones privadas, coordinando gestiones y estudiando modificaciones reglamentarias, operativas y administrativas necesarias para el logro de los objetivos. La gestión y control de la materialización y evaluación de estos Acuerdos, quedará a cargo la División de Política Habitacional (MINVU) y la División de Desarrollo Regional (SUBDERE).

- **RECONOCIMIENTO DE APORTES PRIVADOS**

En 1998 se incluyó como factor de puntaje el aporte de recursos financieros que se acrediten comprometidos con los postulantes, por parte de corporaciones o fundaciones, estableciendo así

un incentivo para atraer recursos privados al programa. También se incluyó como factor de puntaje un indicador que refleja el nivel de pobreza comunal, con el objetivo de contribuir a una mejor focalización del programa.

- **SOLUCIÓN PARA COMPLETAR LA APLICACIÓN DE SUBSIDIOS PENDIENTES**

Por último, se han dictado modificaciones que persiguen encontrar una solución para completar la aplicación de subsidios en casos pendientes, cuyo operación normal no tuvo éxito, y quedaron operaciones inconclusas y frustradas. Estas modificaciones atienden planteamientos de parlamentarios que quedaron reflejados en la Ley de Presupuestos de 1998. No se cuenta con resultados evaluables a la fecha.

Las modificaciones al programa han permitido mejorar el diseño inicial y mantener el programa al día con respecto a los cambios que se van produciendo en su entorno. Sin embargo, al mismo tiempo, se hace difícil el conocimiento preciso y actualizado del modo de funcionamiento del programa, por parte de los diversos operadores públicos (funcionarios del MINVU y SERVIU en regiones, municipios, etc.) y privados (entidades organizadoras de la demanda, prestadores de asistencia técnica, empresas constructoras).

2. Diseño del Programa

- **Lógica Horizontal y Vertical de la Matriz de Marco Lógico**

La lógica vertical de la Matriz del Marco Lógico tiene consistencia. Los componentes definidos reflejan adecuadamente la forma de producción del programa. El componente 4 Créditos Hipotecarios tiene un diseño insuficientemente explicitado. Las actividades que forman parte de los componentes deben ser precisadas con mayor detalle. El Marco Lógico no incluye todas las actividades que se realizan para producir los componentes. Eso se revela cuando analizamos, por ejemplo, las múltiples actividades de difusión que se realizan. Ello puede deberse a razones de priorización de lo importante frente a lo que parece secundario. Otras actividades parecen necesarias, y no se encuentran consignadas en el diseño general del Programa, en particular lo relacionado a la sistematización de información y estudios evaluativos.

El panel recomienda a la institución ejecutora realizar todo el esfuerzo que se requiera para detallar las actividades, ya que ello redundará en una mejor definición del programa y en la identificación de las entidades y niveles que tienen la responsabilidad sobre cada una de las actividades. Esta recomendación es relevante en el caso de un programa como el PVP privado, en que diversas entidades de igual nivel jerárquico tienen responsabilidad sobre la producción de distintos componentes, los que a su vez requieren coordinación en la oportunidad y en la forma en que se producen.

La lógica horizontal de la Matriz del Marco Lógico es insuficiente, dado que no se han descrito los suficientes medios de verificación en el plano de las actividades. Es en esta perspectiva que el panel de evaluadores considera que la matriz de Marco Lógico siendo válida, se encuentra incompleta. Del mismo modo, a nivel de indicadores hemos encontrado dos tipos de insuficiencia, por un lado indicadores que sí existen y no se encuentran explicitados en la matriz de marco lógico y por otro lado indicadores posibles que no aparecen identificados en la matriz, los que sugerimos en el punto siguiente.

Por otro lado, este panel ha constatado que no existen medios de verificación que permitan contabilizar las viviendas terminadas. Si bien los subsidios pagados representan una variable proxy para estimar las viviendas terminadas, ya que acreditar el término de las viviendas es un requisito

para el pago de los subsidios, no se registra el hecho físico del término de la construcción, lo que permite tener certeza acerca de que se está llegando a la población beneficiaria con la solución habitacional que persigue el programa. Por otra parte, el registro del término físico de las viviendas posiblemente permitiría recoger algunos datos acerca de características físicas de las viviendas. El medio de verificación serían los informes de los prestadores de asistencia técnica, que desde 1998 es obligatoria, tiene cobertura del 100% de los subsidios y en el funcionamiento normal de la asistencia técnica está consultado un informe de vivienda terminada; sólo sería preciso sistematizar los datos que contienen los informes. El MINVU ha concordado con el panel en la conveniencia de recoger esta información.

• **Identificación de otros indicadores para medir el logro de los objetivos del programa.**

El Panel ha considerado sugerir los siguientes indicadores que podrían incorporarse como indicadores posibles del programa:

A NIVEL DE PROPOSITO:

- Relación inscritos vs hogares deficitarios por Quintil, por región.
- Relación inscritos vs hogares deficitarios bajo línea de pobreza, por región.

Estos indicadores expresan la medida en que el programa ha sido capaz de captar el interés de la población potencialmente beneficiaria. Se sugiere tomar la población por quintiles y bajo la línea de pobreza, con el fin de tener dos puntos de vista acerca del concepto, no precisado en el fin y el propósito del programa, de "población de menores recursos".

- Relación postulantes vs inscritos por región

Este indicador refleja la medida en que los interesados en el programa logran cumplir los requisitos para postular.

- Relación viviendas terminadas vs subsidios otorgados, por región
- Relación de postulantes vs viviendas terminadas

Para crear estos dos indicadores es preciso crear previamente el registro de datos sobre viviendas (u obras) terminadas. Con ellos se pretende establecer la contribución del programa al logro del fin, en términos cuantitativos.

Los medios de verificación correspondientes a los indicadores sugeridos son la Encuesta CASEN y la Base de Datos del VBP, siempre que funcione adecuadamente como proveedora de datos e información.

A NIVEL DE COMPONENTES:

- Tiempo de espera entre la inscripción en el registro y la primera postulación a un llamado, por etapa y región
- Tiempo de espera entre la primera postulación y la obtención del subsidio, por etapa y región

Estos indicadores entregan información relacionada con el dimensionamiento del programa.

- Número de subsidios otorgados y pagados según monto del subsidio, por etapas, año y región.

Si bien existen indicadores y estadísticas diversas sobre los subsidios otorgados y pagados, éstas no identifican los diferentes montos de subsidio que pueden existir.

- Duración de la Asistencia Técnica, por etapa de subsidio y región.

El componente asistencia técnica es de diseño reciente; se estima conveniente contar con información que permita no sólo evaluar su desempeño, sino también caracterizarlo, con el fin de fomentar la existencia de oferentes.

- Número de préstamos otorgados según programa anual de subsidios, por región.
- Recaudación vs. Emisión, mensual por región
- Tasa de morosidad

El componente créditos complementarios no define indicadores en la matriz de marco lógico; se estima que los tres indicadores propuestos son los mínimos con que se debería contar para evaluar el componente.

Los medios de verificación en este caso serán la Base de datos del VBP, el Sistema de monitoreo del PAT, los Informes de Gestión de Asistencia Técnica, información de INVERCA sobre la Cartera Hipotecaria.

A NIVEL DE ACTIVIDADES:

Se sugiere realizar evaluaciones del impacto de la difusión realizada en cada llamado a postulación, a partir de los siguientes indicadores :

- Cantidad de recursos gastados por medio de difusión utilizado.
- Instituciones participantes en el proceso de difusión.
- Proporción de postulantes vs inscritos en cada proceso de postulación.
- Proporción de postulantes vs cupos disponibles en cada proceso de postulación.

También es importante evaluar la capacidad de la gestión del programa en la atracción de la población objetivo hacia el mismo. Se recomienda mantener los siguientes indicadores, que instrumentalizan el concepto de "población de escasos recursos" en términos de hogares bajo la línea de pobreza y hogares por quintiles de ingreso. En este caso los indicadores son los mismos que los que se plantean en relación con el propósito, pero referidos al nivel de comuna.

- Relación inscritos vs hogares deficitarios bajo línea de pobreza, por comuna
- Relación inscritos vs. hogares deficitarios por quintiles de ingreso, por comuna

En este caso los medios de verificación son la Encuesta CASEN y la Base de Datos del VBP.

Otros indicadores posibles, a nivel de actividades son:

- Duración de los procesos de postulación.
- Tiempo transcurrido entre la entrega de los certificados de subsidio y la designación de los prestadores de Asistencia Técnica, en cada proceso de postulación.

• Cambios en el entorno del programa y examen de los supuestos

21

DISPONIBILIDAD DE SUELO

En el período en análisis y, en general, a lo largo de toda la duración del programa la ocupación de suelos por los programas públicos de construcción ha provocado una escasez de terrenos disponibles y un notable aumento de precios de los mismos.

De acuerdo a la información disponible observamos que este programa ocupa paños urbanos residuales, y sectores rurales. Destaca esta situación al observar los datos de viviendas progresivas (modalidad SERVIU) contratadas en los años 97 y 98 en la Región Metropolitana, ya que paulatinamente la demanda se extingue hasta llegar a cero en los años 97 y 98. En cambio en la modalidad privada si encontramos viviendas contratadas que mantienen cierta consistencia con el paso del tiempo. Ello puede explicarse a que en esta última modalidad (la privada) es el propio beneficiario quién debe proveer el terreno, y se enfrenta así la problemática de escasez de terreno.

CALIDAD Y CANTIDAD DE LAS EMPRESAS CONSTRUCTORAS

Al 1º de abril de 1999, existían 152 empresas inscritas para la modalidad privada y en todas las regiones existe un promedio aproximado de 30 empresas autorizadas para operar, siendo la XII Región la que tiene una menor cantidad de empresas inscritas (sólo 10). Las empresas que participan del programa son en general pequeñas, en algunos casos corresponden a unidades económicas flexibles que no disponen de capital, ni de tecnología ni tampoco capacidad de acumulación real de los beneficios. Por otro lado, constatamos que existe desinterés de las empresas medianas y grandes de participar en el programa, básicamente por dos tipos de razones: (a) por el tipo de organización de las obras, que requiere la mayor parte de las veces entrar en la población o barrio, e incluso trabajar al interior de las casas de los pobladores; y (b), por la baja rentabilidad que el programa tiene. Existe además cierta reserva de parte de las grandes empresas con el programa agrupadas en la Cámara Chilena de la Construcción, ello debido al bajo monto de los subsidios y a los estándares demasiado bajos que alcanzaría el programa.

En los últimos dos años se detecta un peligro por parte de los operadores, frente a una crisis económica que afecta la construcción existirían algunas empresas medianas o grandes que se insertan en el programa para mantener sus equipos y dinámica productiva, pero sin un afán de permanencia. Ello arriesga el hecho de que las empresas más tradicionales en el programa desaparezcan o quiebren. El problema se verificaría una vez que termine la crisis y estas empresas nuevamente emigren a sus nichos económicos más rentables, y el programa no disponga del tipo de empresas que requiere.

CANTIDAD Y CALIDAD DE LOS PRESTADORES DE ASISTENCIA TÉCNICA

Ante la oferta por contratar Asistencia Técnica por parte de los SERVIU, se ha generado una amplia gama de grupos profesionales y técnicos que han comenzado a operar estos contratos. En general los funcionarios de SERVIU consultados han afirmado que el programa puede ser evaluado antes de la A.T. y después de ella, principalmente por sus efectos positivos.

Otro impacto positivo del Programa de Asistencia Técnica lo constituye el hecho de que un grupo de Organismos No Gubernamentales vinculados tradicionalmente a la temática de la vivienda social han encontrado un ámbito de acción consistente con sus postulados y capacidades.

EXAMEN DE LOS SUPUESTOS

En general los supuestos especificados siguen siendo validos. Sin embargo, podemos efectuar los siguientes alcances:

A nivel de Propósito: es necesario aclarar que el supuesto de la existencia de un "mercado habitacional diversificado" se refiere a que el Programa forma parte de un Sistema de Programas de Construcción de Viviendas Sociales y de otorgamiento de subsidios destinados a atender la población de niveles socioeconómicos medios (si se considera el SGU) y bajos. En esa medida, la diversidad de oferta de soluciones habitacionales en el mercado disminuye el riesgo de desfocalización del programa hacia familias no propietarias, provenientes de sectores con mayor disponibilidad de recursos.

A nivel de Componente: a partir de la experiencia acumulada por el programa, el supuesto de "existencia de empresas constructoras interesadas" resulta particularmente sensible para el buen funcionamiento de este Programa. Los operadores del Programa destacan el hecho de que determinados proyectos se ponen en peligro por la dificultad que se tiene precisamente con las empresas. En opinión de prestadores de Asistencia Técnica entrevistados, es frecuente que las Empresas Constructoras que intervienen en esta actividad muchas veces se adelantan a los prestadores para establecer compromisos con los beneficiarios. Con ello buscan impedir que los propios beneficiarios dispongan de distintas alternativas de empresas y por ello de proyectos, donde escoger.

• Dimensionamiento del Programa

En general el Programa representa en términos de gasto entre un 4% y un 5% del presupuesto total del Ministerio en el período de estudio, situación que revela el hecho de que no se trata de un programa cuantitativamente preponderante en el conjunto de las acciones que lleva a cabo el MINVU.

El Programa, carece de metas formuladas en relación a una cuantificación de sus beneficiarios potenciales. No se dispone de una hipótesis respecto de la evolución del déficit en el ámbito de su población objetivo, ni de la incidencia del programa en su disminución o superación definitiva. El programa define metas anuales en términos de una cantidad de subsidios a ser otorgados y un presupuesto anual, lo que parece estar definido principalmente por la disponibilidad presupuestaria y la demanda efectiva que se verifica desde regiones.

De acuerdo a datos presentados en la sección II del presente informe, los beneficiarios potenciales del componente 1 podrían estimarse en unas 300.000 familias, lo que contrasta con los 34.200 subsidios otorgados en primera etapa en el período en análisis (unos 8.500 anuales), lo que induce a pensar que el programa estaría sub-dimensionado de acuerdo al grupo meta que debe atender. Sin embargo, esta afirmación debe ser en parte relativizada dado que se debe considerar que este Programa Habitacional es uno entre varios destinados a la misma población objetivo. Con respecto al componente 2, los beneficiarios potenciales alcanzan a unos 40.000 y el programa ha otorgado 9.087 subsidios (en promedio 2.300 por año). También con respecto a la segunda etapa cabe pensar en una subdimensión de las metas; en este caso no hay otros programas que atiendan a la misma población potencial.

Resulta preocupante la distancia existente entre las cifras que presenta el déficit y los logros cuantitativos del programa. Es por ello que surge con fuerza la interrogante de porqué el programa no ha mejorado con el correr del tiempo su rendimiento cuantitativo, existiendo las condiciones sociales para ello.

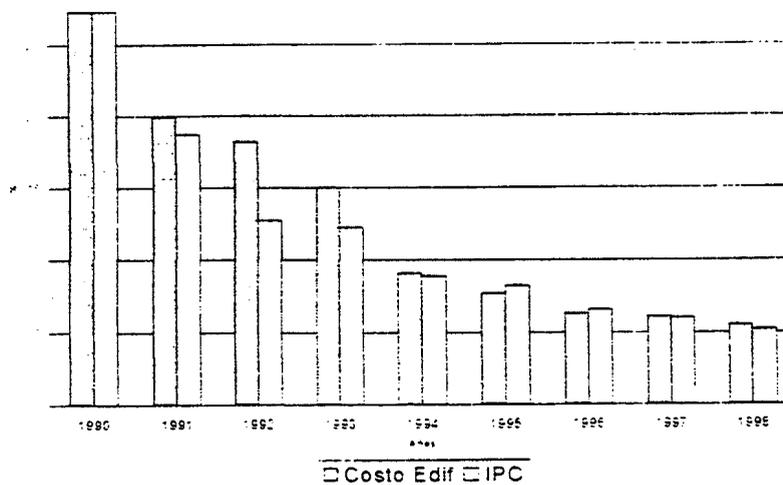
Por otro lado, la condición de progresividad del programa no parece ser suficientemente manejada por los ejecutores del programa. Al reducir la ingerencia del papel del Estado a la entrega del subsidio y a la Asistencia Técnica sólo para la ejecución de éste, se pierde dominio y conocimiento del proceso que va más allá de la unidad inicial construida. Por tanto, se pierde manejo del tipo de ciudad o territorio que finalmente se configura, la calidad habitacional que alcanzan las familias, el costo de las soluciones, el respeto a la normas constructivas y a la ordenanza municipal en las etapas de ampliación por cuenta del beneficiario.

DIMENSIÓN DE LOS COSTOS POR SOLUCIÓN HABITACIONAL

Una pregunta que el panel se ha efectuado corresponde a la dimensión del financiamiento presupuestado para las soluciones (132 UF para primera etapa, 150 UF para primera con renuncia a segunda, 18 UF o 35 UF para segunda etapa). Estas si bien varían dado que existen excepciones y sus montos se elevan en algunas comunas, la pregunta que surge son si estas cifras son suficientes para entregar una solución habitacional adecuada. La respuesta puede ser afirmativa al observar los rendimientos que tiene el programa, sin embargo, muchas veces los montos involucrados dificultan que se logre el objetivo. Ello, dado que ante cualquier contratiempo que surja, ya sea por problemas de factibilidad o de imprevistos técnicos u otro, y se requieran desembolsos adicionales, esto implica finalmente, la inviabilidad del proyecto.

Por otro lado, existe cierta evidencia de que los costos de construcción tienden al alza en los últimos años, esto de acuerdo a los análisis efectuados por la propia Cámara Chilena de la Construcción. La Cámara Chilena de la Construcción calcula un índice de costo de la edificación de tipo medio (ICE) que tiene base 1978 = 100. La evolución de este índice ha sido muy parecida a la evolución del IPC en los últimos años, tal como puede apreciarse en el gráfico siguiente, que muestra el porcentaje de variación en doce meses de ambos índices a diciembre de cada año (excepto 1998, que considera el dato para agosto).

COMPARACION INDICE DE COSTO DE LA EDIFICACION / IPC



Con exclusión de los años 1992 y 1993 en que el ICE (Índice de Costo de la Edificación) subió más que el IPC, los restantes años prácticamente no hay variación, especialmente desde 1994 a la fecha. En consecuencia, los costos de la edificación pueden ser proyectados en UF, sin incluir aumentos por otro concepto. Esta conclusión se refiere únicamente a la edificación, por lo que no incluye el terreno urbanizado.

El Índice de Costo de Edificación se desglosa en subíndices que reflejan la evolución de los componentes materiales, sueldos y salarios y misceláneos. La evolución de los subíndices es

semejante a la del índice total, aunque en los últimos años la tasa de crecimiento del subíndice materiales se ha frenado, en tanto que la de sueldos y salarios se ha acelerado, lo que indicaría una modificación en la estructura del costo. A fines de 1998 la importancia relativa de los componentes era de 58% materiales, 38% sueldos y salarios y 4% misceláneos.

Costo de VIVIENDAS PROGRESIVAS SERVIU
CONTRATADAS entre 1990 Y 1998
(en UF)

AÑO	Costo por Vivienda	Costo por m2
1990	120,15	12,14
1991	127,66	11,25
1992	138,74	8,63
1993	139,49	10,12
1994	140,61	9,44
1995	148,95	9,35
1996	156,68	10,47
1997	154,70	10,01
1998	172,28	10,77

Fuente: MINVU – DPH

De acuerdo a los datos que manejamos, las viviendas progresivas en la modalidad SERVIU han elevado su precio principalmente por el incremento de los precios del suelo. Este tipo de modalidad prácticamente no se construye en la Región Metropolitana, dado que el precio de los terrenos eleva a casi el doble el precio final de la solución. En 1996, año en el cual excepcionalmente se construyeron estas viviendas en la región, para una superficie promedio de 13,37 m². por solución habitacional el valor llegó a 21,25 U.F. el m²., lo que es prácticamente el doble del costo de otras regiones.

En general, para el caso de la vivienda progresiva modalidad SERVIU, el costo promedio por m², es de unas 10 U.F., dependiendo de la región, y las soluciones ofrecen superficies que van entre los 14 y los 16 m².

COSTOS DE VIVIENDAS BÁSICAS
CONTRATADAS ENTRE 1990 Y 1998
(en UF)

AÑO	Costo por Vivienda	Costo por m2
1990	210,60	5,76
1991	207,47	5,51
1992	217,04	5,52
1993	231,73	5,88
1994	235,82	5,93
1995	238,15	5,85
1996	257,69	6,15
1997	279,73	6,56
1998	299,78	7,12

Fuente: MINVU – DPH

A modo de comparación, consideraremos la evolución del costo para el caso de la Vivienda Básica, el que ha sido linealmente creciente desde 1995. Este fenómeno refleja un aumento de estándares en superficie y materialidad; y adicionalmente refleja un aumento bastante generalizado de precios del suelo. Por ejemplo, entre 1995 y 1996 las viviendas básicas experimentaron en promedio un aumento de superficie del 2,9% y un aumento del costo del 8,2%, en circunstancias que en dichos años no existió un mejoramiento de la materialidad de las viviendas.

COSTO DE VIVIENDAS PROGRESIVAS MODALIDAD PRIVADA

Como hemos afirmado los costos en este tipo de modalidad corresponden a un factor decisivo en el éxito de los proyectos. Ello, por el hecho de tratarse de proyectos más bien pequeños (normalmente se construyen agrupaciones de hasta 50 viviendas), lo que implica que los márgenes de acción en términos presupuestarios sean relativamente estrechos. Muchas veces la urbanización requerida impide la ejecución de estos proyectos, dada las dificultades técnicas y financieras que presentan este tipo de partidas. Es común también, que en el ámbito de empresas pequeñas, no existan especialización en urbanización, y lo hagan casi exclusivamente en la construcción de viviendas.

Lamentablemente no disponemos de información de costos o de cantidad de metros construidos, sin embargo de acuerdo a nuestras informaciones los costos de construcción alcanzan entre 7 y 8 UF promedio por metro cuadrado (sin contar el terreno), y estas corresponden a soluciones habitacionales de unos 20 m². de promedio.

- **Razones que justifican cambios en el Diseño del programa**

El panel no ha encontrado evidencias que justifiquen cambios sustanciales en el diseño. Sin embargo, en el transcurso de la evaluación se ha detectado la insuficiencia de la información disponible para evaluar el programa, como asimismo la inexistencia de estudios recientes de evaluación; la mayor parte de los estudios existentes datan de 1994 o antes.

La recomendación del panel en este sentido es construir los indicadores que se necesitan, realizar estudios evaluativos sobre los efectos reales del programa sobre sus beneficiarios efectivos y sobre las ciudades y localidades en que ha sido aplicado, teniendo en cuenta la aplicación de los cuatro componentes que conforman el programa, y posteriormente enfrentar un análisis y discusión de posibles modificaciones al diseño.

Una de las debilidades del diseño de este programa es que la población objetivo no está claramente definida. Esto proviene del hecho que los beneficiarios potenciales han sido identificados como "familias de escasos recursos", lo que no representa una definición con límites nitidos. En el transcurso de la presente evaluación, para el análisis de información y para la sugerencia de indicadores, se han adoptado los hogares bajo la línea de pobreza o los hogares de los dos primeros quintiles como variables instrumentales del concepto familias de escasos recursos. Como consecuencia de esta definición imprecisa, se toma como población objetivo a los inscritos en los registros de los SERVIU, que son los que se han informado acerca de la existencia del programa y se han interesado en inscribirse. Esto tiene como consecuencia que la institución ejecutora del programa no ve entre sus responsabilidades y tareas la captación de la población objetivo como demanda del programa, sino que se limita a hacerse cargo de quienes por alguna vía llegan efectivamente a interesarse. Se recomienda precisar la definición de población objetivo, que incide en los esfuerzos de focalización del programa y en la evaluación de sus resultados en este sentido.

3. Organización y Gestión del Programa

- **Descripción y cuantificación de los componentes (bienes y servicios) que produce el Programa.**

El PVP privado tiene cuatro componentes: subsidio de primera etapa; subsidio de segunda etapa; asistencia técnica; créditos complementarios.

Componente 1: Subsidio de primera etapa.

Consiste en el otorgamiento de un subsidio de 132 Unidades de Fomento a los postulantes que se encuentren inscritos en los registros del SERVIU, que cumplan con los requisitos de postulación y que sean seleccionados de acuerdo a su puntaje.

El monto de 132 UF admite excepciones en las regiones XI, XII y en otras localidades o comunas en que el costo de la construcción lo justifique. Tales excepciones son dispuestas por resoluciones fundadas dictadas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo. Las excepciones vigentes en la actualidad son:

**EXCEPCIONES AL MONTO DE SUBSIDIO PROGRESIVO
PRIMERA ETAPA
VIGENTES A JUNIO DE 1999**

REGION	COMUNA O LOCALIDAD	MONTO (UF)
V	Isla de Pascua	160
V	Isla Juan Fernández	230
VI	Santa Cruz	167
VIII	Provincia de Arauco	180
X	Provincia de Valdivia	170
X	Provincia de Osorno	170
X	Provincia de Llanquihue	170
X	Provincia de Chiloé	218
X	Provincia de Palena	218
XI	Región	218
XII	Región	218

Fuente: Información proporcionada por MINVU

Los requisitos de postulación son:

- Estar inscrito en el Registro de Inscritos que mantiene el SERVIU correspondiente. Para inscribirse se requiere ser mayor de edad y no ser propietario de una vivienda (el postulante ni su cónyuge)
- Tener Ficha CAS actualizada
- Ser propietario de un sitio urbanizado o con urbanización garantizada. También se puede postular con escritura pública de promesa de compraventa. (Este requisito proviene de una modificación al diseño original, realizada en 1993). También es sitio propio aquél sobre el cual se acredita dominio, conforme a las disposiciones de la Ley Indígena (Nº 19.253)

- En caso que el sitio se encuentre hipotecado o se haya acreditado mediante escritura de promesa de compraventa, se requiere ahorro depositado en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda: mínimo 8 UF o lo que sea necesario para pagar el sitio menos 10 UF, que pueden pagarse con cargo al subsidio, una vez que éste se obtenga. (Este requisito proviene de la mencionada modificación al diseño original, realizada en 1993)
- En cualquier caso, el sitio debe contar con certificados de condicionantes mínimas, otorgado por la Municipalidad y factibilidades de servicios básicos, otorgados por las empresas correspondientes (Este requisito también proviene de la modificación al diseño original, realizada en 1993)
- La postulación puede ser individual o colectiva. En caso de postulación colectiva, el número de integrantes del grupo debe ser concordante con la cabida del terreno.
- En caso de postulación colectiva, se acepta además la propiedad del sitio inscrita a nombre de la Municipalidad, siempre que ésta haya celebrando un convenio con el SERVIU.

Las modificaciones al diseño original que imponen más exigencias al terreno con el cual se postula tiene como objetivo asegurar condiciones de factibilidad a la ejecución de las obras una vez obtenido el subsidio.

El panel no ha podido obtener evidencias que confirmen o nieguen la siguiente aseveración, que se repite frecuentemente en medios ligados al programa, especialmente en entidades relacionadas con la ejecución de las obras. Se dice que los proyectos de este programa encuentran un alto riesgo de no poder concretarse cuando surgen imprevistos en la urbanización o en la calidad del terreno que aumentan los costos de la urbanización, y además, existe la impresión que tales imprevistos son frecuentes. El panel estima que los requisitos de postulación, a partir de las modificaciones implantadas en 1993, son suficientes como para minimizar dichos imprevistos; sin embargo, el panel estima conveniente recomendar la verificación del efectivo cumplimiento de tales requisitos y recoger información acerca de los casos en que las condiciones del terreno imponen costos excesivos de urbanización a los proyectos.

Los criterios de selección de beneficiarios son:

- Un factor de estratificación social, allegamiento y necesidad habitacional, que proviene del puntaje de la Ficha CAS
- Grupo familiar: considera el número de integrantes del grupo y puntaje adicional en el caso de familia monoparental y en el caso que algún integrante del grupo familiar acredite discapacidad
- Antigüedad de la inscripción: incluye la antigüedad cronológica de la inscripción y puntaje adicional si el inscrito que cumple las condiciones para postular a un llamado determinado se abstiene de hacerlo. En caso de postulación colectiva hay un factor adicional de puntaje por antigüedad que refleja la permanencia de los miembros del grupo en él.
- Ahorro en dinero, en caso de acreditar sitio propio totalmente pagado: si el sitio no es propio o no está totalmente pagado, el ahorro acreditado no da puntaje
- Disponibilidad de sitio propio
- Aporte adicional al ahorro, comprometido por entidades ajenas al postulante, por ejemplo, fundaciones

El certificado de subsidio es pagado al constructor de la vivienda; para su pago se requiere:

- acreditar el dominio del inmueble en que se construyó la vivienda a favor del beneficiado del subsidio
- permiso y recepción municipal
- contrato de construcción que indique que los planos y especificaciones técnicas forman parte del mismo y son conocidos y aprobados por las partes

- informe emitido por el prestador de asistencia técnica que indique que la primera etapa ha sido terminada, por lo que corresponde pagar al subsidio
- prohibición de enajenar durante 5 años, inscrita en el Conservador de Bienes Raíces
- certificado de subsidio endosado a favor del constructor

Mediante una modificación al diseño original, introducida en 1996, es posible optar a un subsidio de 150 UF en primera etapa, siempre que al momento de postular se renuncie a postular a la segunda etapa. Este monto admite las mismas excepciones que el monto de 132, ya descritas, aún cuando no hay ninguna vigente, a la fecha.

**SUBSIDIOS OTORGADOS PVP PRIMERA ETAPA
ENTRE 1995 Y 1998**

Región	Subsidios otorgados 1ra Etapa. Viv Prog	Monto en UF	Subsidios Pagados 1ra etapa	Monto en UF
I	564	74.448	239	59.004
II	1.251	166.860	968	127.360
III	100	13.200	0	0
IV	4.907	662.692	1.809	238.165
V	4.341	492.000	1.679	222.208
VI	5.541	644.308	2.170	286.863
VII	2.125	291.822	954	126.751
VIII	6.061	846.964	2.826	373.032
IX	3.710	506.100	1.713	226.056
X	1.782	294.728	1.092	144.480
XI	867	189.006	405	87.984
XII	0	0	0	0
R.M.	4.990	684.014	2.129	281.314
Total	36.139	4.866.142	15.984	2.173.217

Fuente: DPH/ MINVU, Evaluación Gubernamental Resumen del cuadro "Seguimiento subsidios vivienda progresiva 1era Etapa"

Llama la atención la importancia cuantitativa que tiene este programa en regiones como la VIII y la VI. Situación parecida ocurre en la IV, la V, la IX y la X. Su importancia es relativa en la Región Metropolitana (dado la relación con el tamaño de beneficiarios potenciales), también en la I, en la II, en la XI y su importancia es prácticamente nula en la XII y en la III.

En la Región Metropolitana el programa al parecer ha sido menos importante por la dificultad de acceso a terrenos baratos. En la XII Región el programa tiene menos aceptación, y en la III Región ha sido más lento el arranque del Programa al parecer por razones institucionales.

Componente 2: subsidio de segunda etapa

Consiste en el otorgamiento de un subsidio de 18 o 35 Unidades de Fomento a los postulantes que hayan tenido una solución de primera etapa de vivienda progresiva o a través del programa de

mejoramiento de barrios y que se encuentren inscritos en los registros del SERVIU, los que son seleccionados de acuerdo a su puntaje.

El monto de 18 UF admite excepciones en las regiones XI, XII y en otras localidades o comunas en que el costo de la construcción lo justifique. Tales excepciones son dispuestas por resoluciones fundadas dictadas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo.

**EXCEPCIONES AL MONTO DE SUBSIDIO PROGRESIVO
SEGUNDA ETAPA
VIGENTES A JUNIO DE 1999**

REGION	COMUNA O LOCALIDAD	MONTO (UF)
V	Isla de Pascua	55
V	Isla Juan Fernández	180
X	Provincia de Palena	38 - 55
XI	Región	38 - 55
XII	Región	38 - 55

Fuente: Información entregada por MINVU

Los requisitos de postulación son:

- Estar inscrito en el Registro de Inscritos que mantiene el SERVIU correspondiente
- Tener Ficha CAS actualizada
- Ser propietario o asignatario de una vivienda progresiva primera etapa o de un lote con servicio o una infraestructura sanitaria o solución similar entregada por alguna institución del sector vivienda o municipalidad
- Estar al día en el servicio de la deuda que pueda existir en razón del beneficio anterior
- Ahorro depositado en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda: mínimo 5 UF
- Para ser beneficiario de segunda etapa se debe cumplir un plazo de dos años después que se ha construido la primera etapa, plazo que puede exceptuarse siempre que no haya más postulantes inscritos. Cuando se trata de postulantes que provienen de programas distintos al PVP en cualquiera de sus modalidades, el plazo de dos años no rige.

Los criterios de selección de beneficiarios son:

- Un factor de estratificación social, allegamiento y necesidad habitacional, que proviene del puntaje de la Ficha CAS
- Grupo familiar: considera el número de integrantes del grupo y puntaje adicional en el caso de familia monoparental y en el caso que algún integrante del grupo familiar acredite discapacidad
- Antigüedad de la inscripción: incluye la antigüedad cronológica de la inscripción y puntaje adicional si el inscrito que cumple las condiciones para postular a un llamado determinado se abstiene de hacerlo. En caso de postulación colectiva hay un factor adicional de puntaje por antigüedad que refleja la permanencia de los miembros del grupo en él.
- Ahorro en dinero
- Aporte adicional al ahorro, comprometido por entidades ajenas al postulante

mejoramiento de barrios y que se encuentren inscritos en los registros del SERVIU, los que son seleccionados de acuerdo a su puntaje.

El monto de 18 UF admite excepciones en las regiones XI, XII y en otras localidades o comunas en que el costo de la construcción lo justifique. Tales excepciones son dispuestas por resoluciones fundadas dictadas por el Ministro de Vivienda y Urbanismo.

EXCEPCIONES AL MONTO DE SUBSIDIO PROGRESIVO
SEGUNDA ETAPA
VIGENTES A JUNIO DE 1999

REGION	COMUNA O LOCALIDAD	MONTO (UF)
V	Isla de Pascua	55
V	Isla Juan Fernández	180
X	Provincia de Palena	38 - 55
XI	Región	38 - 55
XII	Región	38 - 55

Fuente: Información entregada por MINVU

Los requisitos de postulación son:

- Estar inscrito en el Registro de Inscritos que mantiene el SERVIU correspondiente
- Tener Ficha CAS actualizada
- Ser propietario o asignatario de una vivienda progresiva primera etapa o de un lote con servicio o una infraestructura sanitaria o solución similar entregada por alguna institución del sector vivienda o municipalidad
- Estar al día en el servicio de la deuda que pueda existir en razón del beneficio anterior
- Ahorro depositado en una Cuenta de Ahorro a Plazo para la Vivienda: mínimo 5 UF
- Para ser beneficiario de segunda etapa se debe cumplir un plazo de dos años después que se ha construido la primera etapa, plazo que puede exceptuarse siempre que no haya más postulantes inscritos. Cuando se trata de postulantes que provienen de programas distintos al PVP en cualquiera de sus modalidades, el plazo de dos años no rige.

Los criterios de selección de beneficiarios son:

- Un factor de estratificación social, allegamiento y necesidad habitacional, que proviene del puntaje de la Ficha CAS
- Grupo familiar: considera el número de integrantes del grupo y puntaje adicional en el caso de familia monoparental y en el caso que algún integrante del grupo familiar acredite discapacidad
- Antigüedad de la inscripción: incluye la antigüedad cronológica de la inscripción y puntaje adicional si el inscrito que cumple las condiciones para postular a un llamado determinado se abstiene de hacerlo. En caso de postulación colectiva hay un factor adicional de puntaje por antigüedad que refleja la permanencia de los miembros del grupo en él.
- Ahorro en dinero
- Aporte adicional al ahorro, comprometido por entidades ajenas al postulante

El certificado de subsidio es pagado al constructor de la vivienda; para su pago se requiere:

- acreditar el dominio del inmueble en que se construyó de vivienda a favor del beneficiado del subsidio
- permiso y recepción municipal de la construcción correspondiente a la segunda etapa
- contrato de construcción que indique que los planos y especificaciones técnicas forman parte del mismo y son conocidos y aprobados por las partes
- informe emitido por el prestador de asistencia técnica que indique que la segunda etapa ha sido terminada, por lo que corresponde pagar al subsidio
- prohibición de enajenar durante 5 años, inscrita en el Conservador de Bienes Raíces
- certificado de subsidio endosado a favor del constructor.

Los beneficiarios de segunda etapa pueden solicitar al SERVIU un crédito complementario, que se ha definido como componente 4 de este programa.

SUBSIDIOS OTORGADOS PVP Segunda ETAPA ENTRE 1995 Y 1998

Región	Subsidios otorgados 2 Etapa	Monto en UF	Subsidios Pagados	Monto UF
I	335	8.461	212	5109
II	176	5.305	65	2165
III	143	4.937	26	808
IV	801	26.930	440	14482
V	744	26.520	222	7239
VI	1.345	43.385	647	19582
VII	1.450	43.964	1031	32348
VIII	788	21.029	620	16449
IX	618	19.607	200	6054
X	107	3.745	29	1015
XI	195	8.546	125	6086
XII	123	6.765	123	6765
R.M.	2.256	78.960	929	32291
Total	9.087	298.154	4669*	150413*

Fuente: DPH/ MINVU, Evaluación Gubernamental

Como se ha afirmado no todos los beneficiarios de la primera etapa acceden a la segunda etapa, situación que se encuentra consignada en el diseño del programa. De hecho su importancia cuantitativa es menor que las primeras etapas correspondiendo a un 25,6 % aproximadamente. Es importante agregar al dato cuantitativo, la información proporcionada por operadores públicos del Programa -a la que este panel ha accedido (IV y VI región)- que revelan que la demanda decrece, disminuye el número de postulantes. Esta tendencia se confirma a través de los datos entregados por el MINVU, en que se plantea que cada año se ha ido pagando menos subsidios, con excepción del año 96' en que se aprecia un aumento. Por otro lado se plantea, el hecho de existir una baja en el interés por postular a las segundas etapas, situación que se verifica junto con experimentarse un alza en las postulaciones a primera etapa con renuncia a segunda.

Este componente debería tener en cuenta el volumen de primeras etapas y casetas sanitarias que han pasado a formar parte del stock habitacional del país, en barrios de baja calidad urbana, sub dotados de los servicios urbanos básicos y con viviendas incompletas o parcialmente precarias.

Componente 3: asistencia técnica

El componente de asistencia técnica se produce por medio de un prestador de servicios de asistencia técnica, el que es asignado a cada beneficiario de subsidio, junto con el otorgamiento del certificado de subsidio; el beneficiario está obligado a aceptar el prestador de asistencia técnica que le es asignado. No obstante, cada beneficiario de subsidio tiene la posibilidad de contratar adicionalmente, en forma optativa, otro prestador de asistencia técnica, el que puede ser financiado mediante un cupón que forma parte del certificado de subsidio.

La contratación de los prestadores la efectúa cada SERVIU, mediante licitación pública, y su costo es financiado por el Servicio con cargo a su presupuesto, con fondos especialmente destinados a tal efecto, en forma separada y adicional al financiamiento del subsidio. El costo de la asistencia técnica está limitado a un máximo de 5% del valor de los certificados de subsidio, valor que puede ser excedido hasta alcanzar un 7,5% en casos excepcionales.

El costo promedio efectivo de los servicios contratados en 1998 alcanzó a 5,5 UF. Los costos son más bajos en las regiones de la zona norte y más altos en la Región Metropolitana y en las regiones del sur. El valor promedio mínimo se da en la II Región, correspondiente a 3,7 UF y el máximo en la XI Región, donde alcanza 10,5 UF.

COSTO DE ASISTENCIA TECNICA POR FAMILIA VALORES PROMEDIO Y MODA AÑO 1998

REGION	NUMERO DE FAMILIAS	COSTO PROMEDIO UF	COSTO MODA UF
I	300	5.04	6.50
II	371	3.70	5.60
III	239	4.62	3.40
IV	2.121	5.10	4.70
V	967	4.60	5.00
VI	661	5.00	6.00
VII	1.095	6.20	6.20
VIII	1.664	6.80	6.20
IX	1.871	7.80	7.20
X	1.086	7.10	3.90
XI	213	10.50	9.60
XII	-	-	-
METRO	7.020	9.20	9.20
PAIS	17.608	5.50	

Fuente: MINVU – UAT, DITEC. Abril 1999

Nota: La información está referida a beneficiarios del PVP privado y subsidio rural, en forma agregada. No es posible desagregarla, puesto que la asistencia técnica se contrata en forma conjunta para ambos programas.

Los servicios de asistencia técnica comprenden las siguientes tareas específicas, pudiendo abarcar sólo las que sean necesarias respecto de una misma prestación:

- diseño de proyectos
- asesoría a la contratación de obras
- control de la ejecución de obras
- asesoría a la ejecución directa, en caso de autoconstrucción
- asesoría técnico – legal
- asesoría a la compra de vivienda

Existen a lo menos, tres momentos o eventos en los cuales el prestador de asistencia técnica debe cumplir actuaciones obligatorias:

- visación del contrato suscrito entre el beneficiario y la empresa constructora, dejando expresa constancia que éste se ajusta a las especificaciones del contrato tipo aprobado por SERVIU
- visación de los estados de avance de obra que el contratista debe presentar en caso de solicitar giro anticipado de subsidio
- certificación de que la obra se encuentra terminada, por lo que procede pagar el subsidio.

Entre 1996 y 1997 se implantó un programa de asistencia técnica no obligatorio, de cobertura parcial, orientado principalmente a reforzar la postulación al programa de aquellos grupos que presentaban mayores dificultades y vulnerabilidad. Se registra un total de 11.338 familias favorecidas con asistencia técnica entre ambos años, con un costo promedio de 3,02 UF en 1996 y 4,32 UF en 1997.

Con anterioridad a 1998, la posibilidad de asistencia técnica siempre existió, financiada a través de un cupón del certificado de subsidio de 10 UF, que podía desprenderse, rebajando el valor del certificado en el mismo monto. La utilización de este cupón era optativa para el beneficiario de subsidio y su frecuencia no se encuentra registrada; no obstante, en opinión de informantes calificados tuvo escasa aplicación real. En estas condiciones, se considera que la asistencia técnica no estaba definida con la categoría de componente del programa

El carácter privado del Programa, en que la mayor parte de las actividades relacionadas a la ejecución, son realizadas por agentes privados, obliga a mantener control de tales actividades, para lo cual se hace necesario crear mecanismos ad-hoc para el tipo de contrato que se establece entre entes privados, que no están obligados por las normas que rigen a la administración pública. En este sentido, se considera un avance las modificaciones del componente Asistencia Técnica en el PVP privado, enfocado hacia la ejecución de las obras, con lo que se asegura una supervisión de las tareas realizadas por el constructor. A su vez el SERVIU es el responsable de establecer los mecanismos de supervisión de las tareas cumplidas por el prestador de asistencia técnica.

El gasto a nivel nacional del componente, tiene una variación por año significativa, en 1996 fue de m\$ 225.377; el año 97 se aprecia una baja considerable correspondiendo a m\$ 140.039 y en 1998 el gasto aumenta a m\$ 491.853; a partir de este año su obligatoriedad se encuentra definida, lo que se expresa en el gasto por región que tiene el componente. Hay un fuerte incremento en la asignación presupuestaria a partir de 1998. en algunas regiones como la I, III, IV, el aumento es muy significativo, sin embargo para otra se aprecia una baja considerable como el la VI, y el la X región.

REGIÓN	Costo años 96-97 A.T. voluntaria	Costo año 98 A.T obligatoria	N° de consultores contratados en 1998
I	156	9.607	1
II	23.968	13.552	3
III	0	7.833	1
IV	1.674	41.005	2
V	32.123	47.340	2
VI	75.322	26.569	2
VII	12.444	7.217	1
VIII	58.407	47.927	4
IX	74.214	91.344	4
X	41.140	6.025	4
XI	29.600	11.902	1
XII	2.719	0	-
METRO	13.386	181.532	3
TOTAL	365.416	491.853	28

Fuente: MINVU – DITEC

En lo que respecta a los recursos presupuestarios para el cumplimiento de este componente, es preciso considerar que se encuentra en etapa de consolidación, por lo que se recomienda revisar los criterios de asignación de fondos, de modo de asegurar el cumplimiento de la condición de obligatoriedad. Y por otro lado la efectividad respecto a obras terminadas, proceso que debería ser garantizado con la puesta en marcha de este componente

El componente 4: créditos complementarios

El componente crédito complementario es optativo, a elección del beneficiado. Si el subsidiado lo solicita, SERVIU le otorga un crédito de hasta 47 UF. El plazo del crédito puede ser de 8, 12 o 15 años. La tasa de interés es fijada por resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo; la tasa actualmente vigente es 8,5%.

El crédito es garantizado con hipoteca sobre la propiedad a la cual se le aplica la segunda etapa. Esta queda además sujeta a prohibición de gravar y enajenar mientras subsista la deuda, excepto cuando se acoja a las normas que favorecen la movilidad habitacional.

El dividendo a pagar normalmente no excede el 20% del ingreso mensual del beneficiario más su cónyuge, aún cuando excepcionalmente, y siempre que el beneficiario lo solicite, puede llegar a comprometer hasta el 25% de dicho ingreso; el dividendo tiene un monto mínimo de 0,3 UF. Los dividendos se calculan en forma anticipada y comprenden la amortización del préstamo, el interés y las primas de seguros de incendio y desgravamen.

Si el pago de los dividendos se efectúa al día, el valor de la unidad de fomento corresponde a la del 1° de enero del año en curso. Si los dividendos se pagan con retraso, el valor de la unidad de fomento será la de la fecha del pago.

Para hacer una evaluación del cuarto componente, se ha considerado los préstamos otorgados, en relación a la cantidad de subsidios de 2° etapa otorgados, los porcentajes son bastante gráficos del comportamiento del componente, durante los tres primeros años evaluados el promedio es de

menos del 60%, tendiendo a una baja en los años siguientes, si se compara con los subsidios pagados, la tendencia se mantiene con excepción del año 94 en que hay una clara alza.

**PRÉSTAMOS PARA SUBSIDIOS PROGRESIVOS
EN RELACIÓN A LOS SUBSIDIOS OTORGADOS
Y PAGADOS 2° ETAPAS**

Año	Subs. otorgado 2° etapas	Subsidios Pagados 2° etapa	% acumulado de subs. pagados	Prestamos Pagados	% en relación a prestamos otorgados	% en relación a subs. pagados
95	2.238	2.226	31,4	1.303	58.2	58,5
96	3.103	2.582	46,7	1.693	54.6	65.5
97	1.567	1.703	56,7	364	23.2	21.3
98	2.173	1.217	63,9	24	1.1	1.9

Fuente: MINVU - DPH

Su aplicación es irregular en términos territoriales, en algunas regiones tiene aplicación y representa una alternativa de mejoramiento para las familias. Llama la atención su nula aplicación en la X región, en la III, en la IX es también muy escasa.

Se recomienda revisar el cuarto componente, no sólo el dimensionamiento de, sino también su diseño general.

- **Organización que sustenta la función de producción de los componentes**

La organización que sustenta la función de producción de los componentes tiene entidades de nivel central, entidades de nivel regional y entidades de nivel local. Además se distinguen participantes del sector público y del sector privado.

A nivel central, opera el MINVU a través de la Subsecretaría; más específicamente participan en la producción de componentes del PVP privado la DIVISION DE POLITICA HABITACIONAL, la DIVISION TECNICA DE ESTUDIOS Y FOMENTO HABITACIONAL y la DIVISION DE FINANZAS.

A nivel regional, participan en la producción de componentes las Secretarías Regionales Ministeriales del MINVU (SEREMI) y los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU). Estos últimos tienen la responsabilidad sobre todas las actividades que representan la ejecución de los componentes.

A nivel local, aún cuando no forman parte del diseño orgánico directo del programa, se ha estimado conveniente incluir a los MUNICIPIOS, ya que estos producen insumos indispensables para el adecuado funcionamiento del programa, como son los puntajes de Fichas CAS, y los permisos y recepciones municipales de obras.

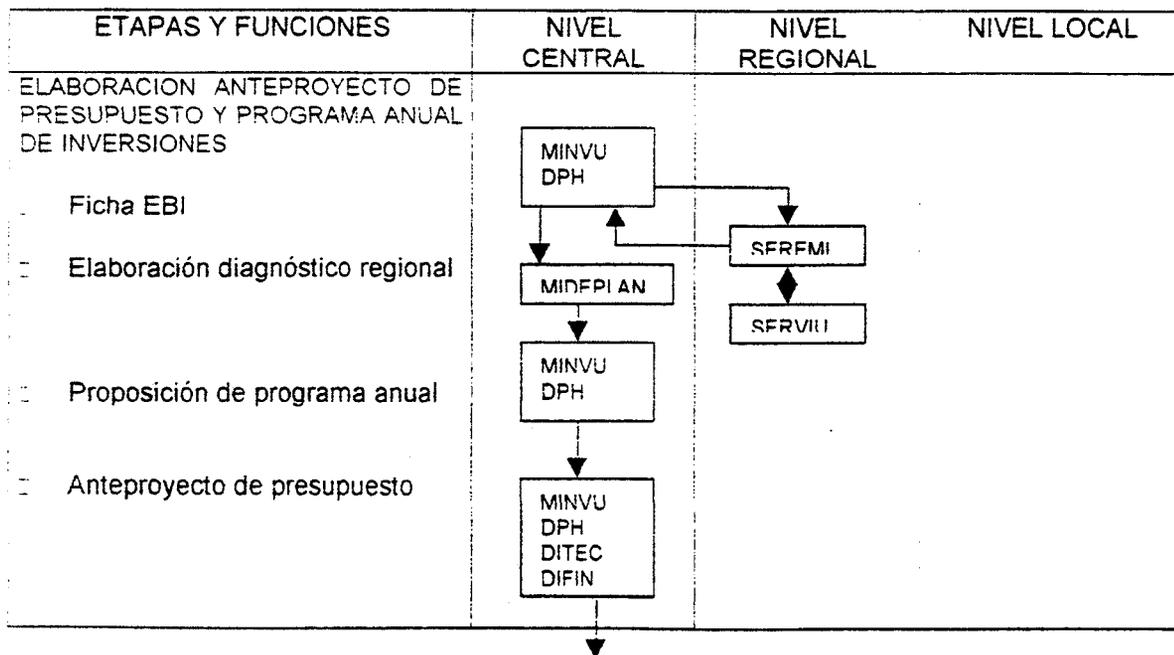
El sector privado participa en la producción de componentes del programa a través de los prestadores de asistencia técnica, las empresas constructoras. También se encuentran instituciones privadas que participan en forma complementaria al programa, como la Fundación San José de la Dehesa, que ha participado en el financiamiento y producción de una actividad de asistencia técnica no obligatoria, apoyando a grupos en la etapa de postulación al sistema, así como en el financiamiento de recursos que complementan el subsidio para obtener una solución de mejor estándar o, simplemente para lograr una solución que no alcanza a ser financiada con los recursos del programa.

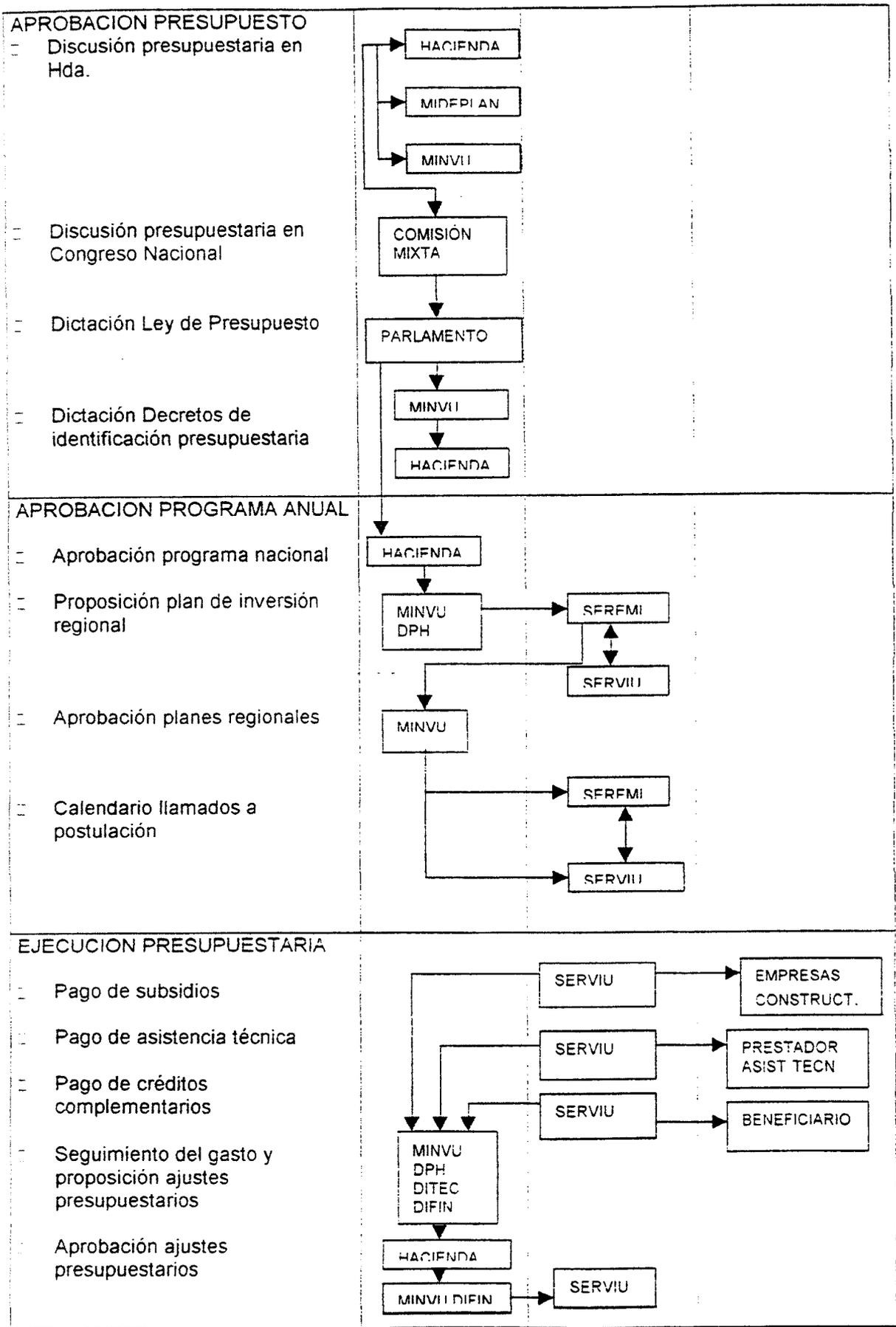
• Función de producción de los componentes

La función de producción de los diversos componentes que forman parte del PVP privado se estructura en las siguientes etapas:

- Elaboración del anteproyecto de Presupuesto y del Programa Anual de Inversiones
- Aprobación del Presupuesto Anual
- Aprobación del Programa Anual
- Ejecución presupuestaria
- Operación del PVP privado
- Control y monitoreo
- Modificaciones al diseño y/o implementación al PVP privado

FLUJOGRAMA PVP PRIVADO

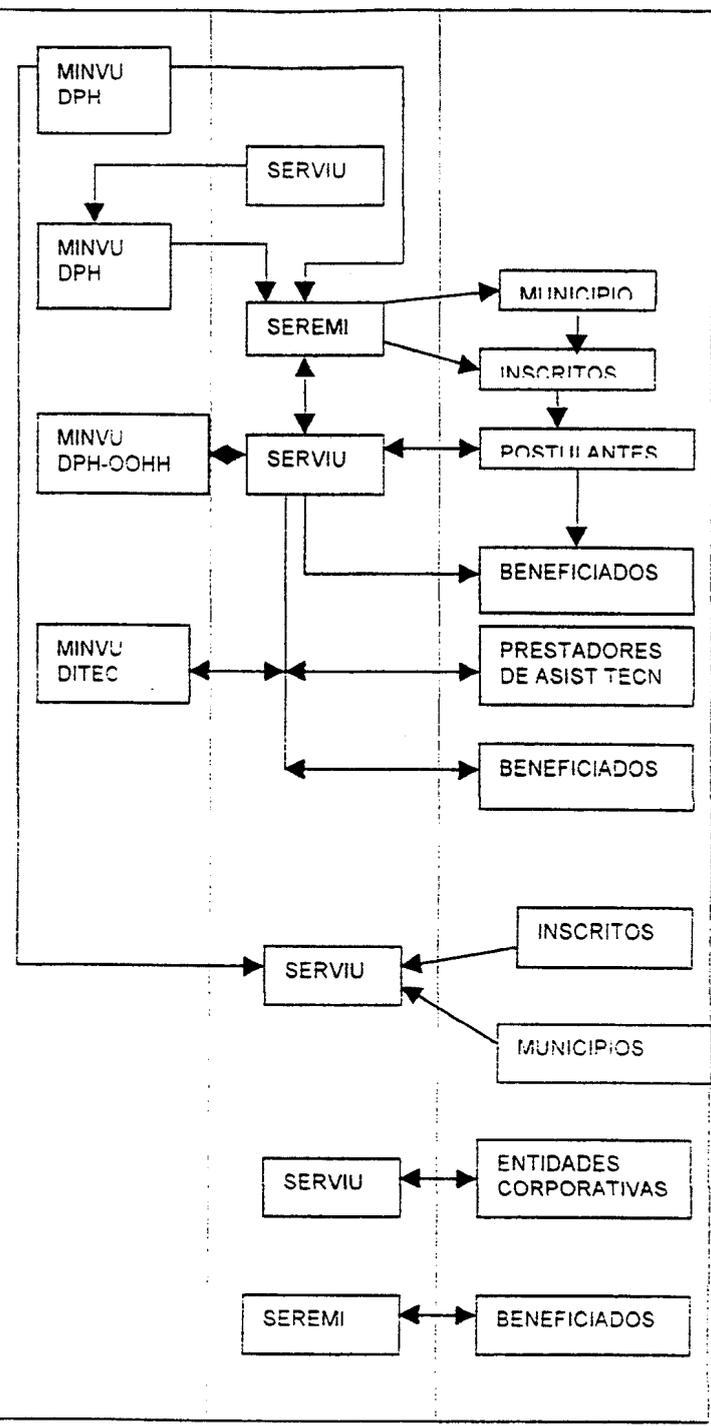


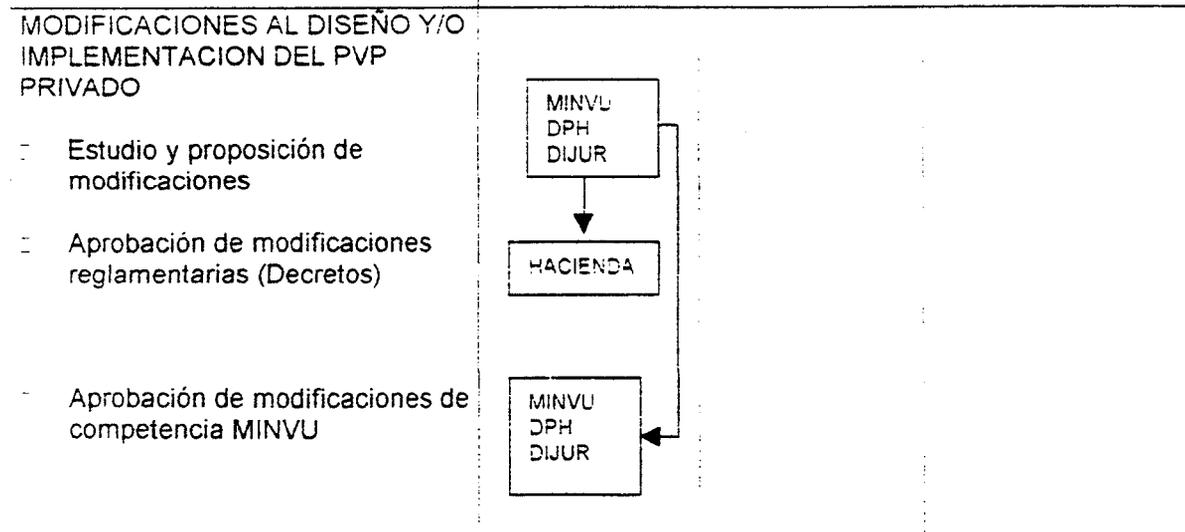
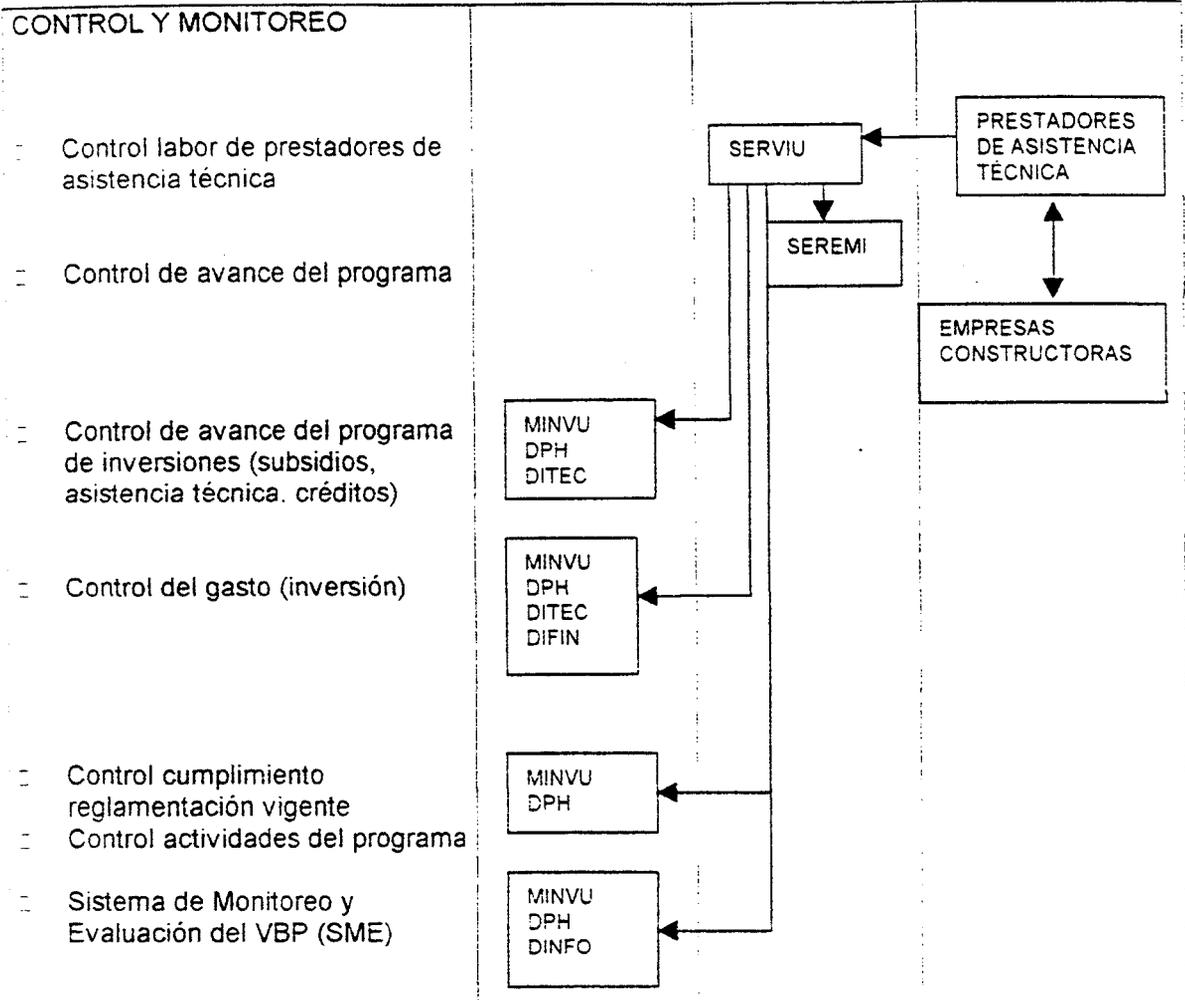


OPERACIÓN DEL PVP PRIVADO

- Fija condiciones y requisitos para inscribirse y postular
- Analiza costo regional para fijar monto del subsidio
- Fija monto del subsidio
- Efectúa llamado a postulación
Publicación y difusión
- Selección de beneficiarios
- Otorgamiento del subsidio
- Contratación de asistencia técnica
- Otorgamiento de crédito complementario

- Mantenimiento de Registro de Inscritos
- Convenios con entidades corporativas
- Otorgamiento de prórrogas





A continuación se enuncian las actividades correspondientes a cada etapa del diagrama.

ETAPA ELABORACION ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO Y PROGRAMA ANUAL DE INVERSIONES

- MINVU – DPH entrega instrucciones y directrices a las SEREMI
- SEREMI en coordinación con SERVIU prepara diagnóstico regional
- SEREMI envía a MINVU - DPH diagnóstico regional
- MINVU – DPH envía a MIDEPLAN fichas EBI
- MIDEPLAN aprueba fichas EBI
- MINVU – DPH prepara proposición de programa anual
- MINVU – DPH – DITEC – DIFIN prepara anteproyecto de presupuesto y lo remite a HACIENDA

ETAPA APROBACION PRESUPUESTO

- HACIENDA, MIDEPLAN Y MINVU participan en discusión presupuestaria
- HACIENDA formula el proyecto de Ley de Presupuesto y lo envía al Congreso Nacional
- El proyecto de presupuesto es discutido en Comisión Mixta y es enviado a la sala para la aprobación de la Ley de Presupuesto
- Una vez promulgada la Ley de Presupuesto el MINVU prepara los decretos de identificación presupuestaria
- Hacienda toma conocimiento de la Ley de Presupuesto

ETAPA APROBACION PROGRAMA ANUAL

- MINVU envía a Hacienda los decretos de identificación presupuestaria para su aprobación
- Hacienda aprueba las metas nacionales de los programas del MINVU
- MINVU – DPH comunica a las SEREMI los marcos de inversión en el conjunto de los programas habitacionales
- SEREMI, en coordinación con SERVIU define las metas por programa
- SEREMI comunica a MINVU – DPH las metas regionales por programa
- MINVU comunica a SEREMI y SERVIU la aprobación de los programas regionales
- SEREMI en coordinación con SERVIU determina el calendario de llamados a postulación

ETAPA EJECUCION PRESUPUESTARIA

- SERVIU paga los subsidios a las EMPRESAS CONSTRUCTORAS
- SERVIU paga los servicios prestados a los PRESTADORES DE ASISTENCIA TECNICA
- SERVIU paga los créditos complementarios a los BENEFICIARIOS
- SERVIU informa mensualmente los pagos realizados a MINVU – DPH – DITEC – DIFIN
- MINVU – DPH – DITEC – DIFIN realiza el seguimiento del gasto, analiza las disponibilidades presupuestarias, prepara las proposiciones de ajustes presupuestarios que se requieran y las envía a HACIENDA para su aprobación
- HACIENDA aprueba los ajustes presupuestarios y lo comunica a MINVU – DIFIN
- MINVU – DIFIN informa los ajustes presupuestarios aprobados a los SERVIU

ETAPA OPERACIÓN DEL PVP PRIVADO

- MINVU – DPH fija condiciones y requisitos para inscribirse y postular y las comunica a SEREMI y SERVIU
- SERVIU recibe inscripciones y mantiene el Registro de Inscritos, como una función permanente
- SERVIU analiza el costo regional de construcción y si requiere aumento de subsidio lo solicita con su correspondiente fundamentación a MINVU – DPH
- MINVU – DPH aprueba montos de subsidio diferentes a la regla general y lo comunica a SERVIU y SEREMI

- SEREMI en coordinación con SERVIU efectúa llamado a postulación
- SEREMI difunde el llamado a postulación con apoyo del MUNICIPIO
- Los INSCRITOS formalizan su postulación al llamado
- SERVIU procesa la selección de postulantes en coordinación con MINVU – DPH y publica la nómina de seleccionados
- SERVIU otorga los subsidios
- Los POSTULANTES seleccionados pasan a ser BENEFICIADOS
- SERVIU contrata los PRESTADORES DE ASISTENCIA TECNICA en coordinación con MINVU – DITEC
- Esta función se realiza con distintas particularidades en las diferentes regiones. Puede ser contemporánea con la selección de beneficiados. También puede ser después de la selección y antes del otorgamiento de los subsidios. En todo caso, se otorga al mismo tiempo el certificado de subsidio y se asigna el prestador de asistencia técnica al beneficiado.
- SERVIU otorga los créditos complementarios a los BENEFICIADOS
- SEREMI otorga prórrogas a los BENEFICIADOS

ETAPA DE CONTROL Y MONITOREO

- Los PRESTADORES DE ASISTENCIA TECNICA supervisan la contratación y el avance de las obras de las EMPRESAS CONSTRUCTORAS
- Los PRESTADORES DE ASISTENCIA TECNICA informan a SERVIU los avances
- SERVIU informa a SEREMI los avances del programa
- SERVIU informa a MINVU – DPH – DITEC los avances del programa en cuanto a subsidios, asistencia técnica y créditos complementarios
- SERVIU informa a MINVU – DPH – DITEC – DIFIN los avances del gasto
- SERVIU efectúa los registros y realiza los procesos en el sistema computacional VBP
- MINVU – DPH controla el cumplimiento de la reglamentación vigente y actividades del programa
- MINVU – DPH – DINFO procesan el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME)

ETAPA MODIFICACIONES AL DISEÑO Y/O IMPLEMENTACION DEL PVP PRIVADO

- MINVU – DPH – DIJUR estudia y propone modificaciones al programa
- HACIENDA aprueba las modificaciones reglamentarias que tiene incidencia presupuestaria
- MINVU – DPH – DIJUR dicta y aprueba las modificaciones que son de su competencia

De acuerdo al flujograma presentado por la Institución, se observa una coherente estructura de relaciones, entre las distintas etapas del PVP, las que involucran al nivel central y al nivel SERVIU regional en distintas tareas específicas.

Los componentes subsidio de primera y segunda etapa, cuentan con recursos adecuados y poseen mecanismos de seguimiento y control claramente estipulados. La responsabilidad por la gestión de estos componentes se encuentra en la División de Política Habitacional en el nivel central y en las SEREMI y SERVIU en el nivel regional.

La gestión del componente de asistencia técnica se encuentra bajo la responsabilidad de la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, específicamente en una Unidad de Asistencia Técnica, que opera para el PVP modalidad privada y para el subsidio Rural.

La gestión del componente préstamos complementarios se encuentra bajo la responsabilidad de la División de Política Habitacional para la asignación de recursos presupuestarios; de la División de Finanzas para el control presupuestario y de los SERVIU Regionales para su ejecución.

- **Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la Unidad Ejecutora**

El monitoreo del programa está enfocado preferentemente a su ejecución presupuestaria y al cumplimiento de las metas cuantitativas que se establecen cada año para el programa. El énfasis de los aspectos presupuestarios se fundamenta en exigencias externas al MINVU. Sin embargo, su prevalencia puede conducir a adoptar decisiones contrapuestas con los requerimientos de eficiencia, como por ejemplo restringir los recursos para aquellos componentes que no han podido utilizar plenamente los recursos presupuestarios puestos a su disposición con anterioridad, en lugar de reforzar aún más la oportunidad y disponibilidad de sus recursos.

Existe una importante cantidad de información detallada que permite analizar el desarrollo del programa en cuanto a su régimen de pagos de subsidios; no así de los otros componentes.

Existe además un sistema de monitoreo y evaluación (SME) ligado al sistema computacional que procesa la inscripción, postulación y selección de postulantes al sistema de viviendas básicas y progresivas (VBP); sin embargo, su funcionamiento está recién comenzando y en el transcurso de la presente evaluación (tres meses) no ha sido posible obtener resultados de cobertura nacional. Es urgente mejorar este sistema o desarrollar otro, que permita contar con información acerca de la operación del programa y sus resultados, que sean de fácil acceso y oportunos para las autoridades del MINVU y para quienes realizan estudios acerca del programa.

Se está avanzando hacia un sistema de monitoreo de la Asistencia Técnica. En este caso también se recomienda desarrollar al más breve plazo un sistema que entregue resultados. Asimismo se estima recomendable establecer formatos estandarizados para los diversos informes que deben emitir los prestadores de asistencia técnica, de modo de asegurarse de contar con determinados datos para todos los proyectos y facilitar su extracción.

4. Eficacia del Programa

- **Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes esperados**

El programa muestra una adecuada coordinación entre la producción de casi todos sus componentes. La excepción se presenta en el tiempo de espera que debe existir entre la postulación al subsidio de segunda y la obtención de la solución de primera etapa. Una de las posibles explicaciones entregadas por funcionarios de SERVIU entrevistados por el panel acerca del bajo interés demostrado por los beneficiarios de primera etapa por postular a la segunda es el largo tiempo que transcurre entre ambas, que produce cansancio y desánimo de las familias. Este tiempo de espera pierde sentido desde que el programa permite la postulación al subsidio de ambas etapas en forma simultánea, en el caso de postulación a primera etapa con renuncia a segunda.

- **Relación entre la generación de componentes y el logro del propósito**

En principio los cuatro componentes son adecuados y complementarios. Contribuyen efectivamente al propósito del PVP. "Facilitar el acceso a soluciones habitacionales progresivas, dirigidas a los sectores de menores recursos, a través de agentes privados de la construcción, y de los propios beneficiarios del Programa".

Si bien los componentes apuntan a esto, el tema de la progresividad de la vivienda es un aspecto que no se puede evaluar con los datos existentes, solo se puede deducir, que entre los beneficiarios de la primera y segunda etapa no hay una relación equivalente. El programa construye un 31% de

unidades de Segunda Etapa, en relación a las unidades de Primera Etapa PVP modalidad privada a lo que se debe agregar el PMB que postula a la segunda etapa a través del MINVU. No se disponen de evaluaciones recientes para analizar las causas que influyen en el comportamiento de los potenciales beneficiarios postulantes de subsidios. Se podría plantear algunos supuestos como: que la oferta es suficiente a la demanda; o que ésta no se manifiesta por razones de bajo costo del subsidio versus lo complejo del sistema de postulación u otros factores como el tiempo de demora o el bajo interés de los constructores por el monto del subsidio o porque el pago de los prestamos hipotecarios es engorroso .

Sin embargo, si se proyectan los datos de la evaluación hecha al programa en 1994, se puede inferir que efectivamente el programa genera un proceso constructivo que permite mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias, las que efectúan mejoras y ampliaciones en la vivienda en aproximadamente, un 62,3%. Sin embargo queda un porcentaje que no invierte en mejorar sus condiciones.

Se puede apreciar una gestión que apuntan a una mayor eficacia y eficiencia del programa; a través del componente de Asistencia Técnica.

Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, dado que el PVP no establece metas numéricas de soluciones a realizar, y solamente establece una meta de gasto, el grado de cumplimiento sólo puede medirse en este sentido, lo que se considera insuficiente como método. La meta definida al nivel de gastos no permite un seguimiento del PVP en relación al cumplimiento de un nivel estándar mínimo, a la resolución del déficit o a la satisfacción de los beneficiarios. Además, aunque existe una meta numérica de soluciones esto no se ejecuta en un 100%. No se cuenta hasta la fecha con datos de inscritos, postulantes y tiempo de espera

• Nivel de logro planificado y real del propósito del Programa

No existe nivel de logro planificado, por el hecho ya comentado de que el programa no se ha fijado metas de cobertura de su población objetivo en un tiempo determinado.

Sólo es posible una aproximación al nivel de logro real, puesto que se cuenta con información acerca de los subsidios pagados, que representa una variable proxy de las soluciones habitacionales construidas.

• Efectos directos en los beneficiarios efectivos del Programa

Como ya se planteó en el punto sobre la evolución del perfil de los beneficiarios, no existe información ni estudios suficientes y recientes como para los efectos del programa en sus beneficiarios. Uno de los aspectos destacables es que las condiciones materiales de la vivienda mejoran casi en la totalidad de los beneficiarios del programa, hasta hacerlos salir de su condición deficitaria. No ocurre lo mismo con el allegamiento, ya que una proporción que oscila entre el 20% y el 40% de los beneficiarios del programa mantienen situaciones de allegamiento.

Un segundo efecto de este programa es la movilización de recursos privados hacia el mejoramiento de la solución que el programa ofrece. Información recogida por el panel en entrevistas efectuadas indican que la Fundación San José de la Dehesa ha beneficiado unas 48.000 familias, muchas de las cuales han financiado el mejoramiento de la solución habitacional con aportes de dicha Fundación.

Con relación al tercer componente de Asistencia Técnica es necesario efectuar un estudio de seguimiento entre las acciones financiadas y la concreción de éstas en proyectos con factibilidad técnica y obras ejecutadas. Además sería conveniente hacer un estudio con relación a las condiciones de postulación, en la medida que actualmente no se considera la asesoría en esta etapa, lo que podría significar una disminución en la postulación por falta de información u otras razones que inhabiliten a los potenciales postulantes al programa.

Con relación al cuarto componente definido como Préstamo Complementario, es necesario hacer una evaluación, que considere comportamiento de los beneficiarios del crédito, la morosidad, costo de la cobranza en relación a los montos prestados, mecanismos de recuperabilidad del crédito y por otro lado estudiar las razones del bajo interés por acceder a un crédito en el segmento de población del quintil más bajo.

• Grado de Focalización del Programa

Si se considera el gasto social del país como una forma de redistribución de los ingresos es importante analizar la composición del gasto social, así como de su grado de progresividad (índices de focalización). Un estudio realizado por CEPAL y publicado en su Cuaderno N° 73 sobre gasto social en América Latina entrega un resultado acerca de la focalización del gasto público en distintos sectores referidos al año 1993. No obstante que la fecha de la información escapa del período de análisis de la presente evaluación, se entregan a continuación por representar un punto de vista no muy difundido respecto del gasto social en vivienda.

De las cifras que se presentan en el cuadro a continuación se puede señalar que el gasto público en vivienda no indica progresividad. Más bien tiene una distribución pareja entre los distintos quintiles. Esto se refleja en el Índice de Gini que tiene un valor muy cercano a 0 y en el Índice de focalización que es igual a 1.

IMPACTO DISTRIBUTIVO
Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL POR QUINTIL
SECTOR VIVIENDA - CHILE
(% del gasto por quintil)

I	II	III	IV	V	Índice de Gini*	Índice de focalización
20	18	19	23	19	0.02	1.0

Fuente: Cuaderno de la Cepal N° 73. El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo. 1994

La característica de escasa focalización del gasto sectorial total debe ser un marco para analizar los resultados de focalización del programa en estudio.

No se dispone de información acerca de la distribución por quintiles del gasto efectuado en el programa. Se analizará la distribución por quintiles de los beneficiarios del programa. El documento de MIDEPLAN ya citado se refiere a Subsidio vivienda progresiva I etapa y Vivienda progresiva II etapa, las que se entenderán como PVP privado primera y segunda etapa, respectivamente.

45

HOGARES BENEFICIARIOS DEL PVP PRIVADO
RESIDENTES EN VIVIENDA PROPIA
POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO
(en porcentajes)

QUINTILES DE INGRESO	1990 - 1993		1994 - 1996	
	I etapa	II etapa	I etapa	II etapa
Primer quintil	35.7	66.8	30.8	46.7
Segundo quintil	21.9	10.8	29.7	17.5
Tercer quintil	25.1	16.6	13.5	13.2
Cuarto quintil	14.3	0.0	17.7	18.8
Quinto quintil	2.9	5.8	8.4	3.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: MIDEPLAN. Impacto de la política habitacional de los años noventa. 1998

Del cuadro anterior se observa que la capacidad de focalización del PVP privado ha disminuido entre los dos períodos de tiempo considerados en el estudio de MIDEPLAN, en la medida que ha disminuido la proporción de beneficiarios ubicados en el primer quintil y, en el caso de las primeras etapas ha aumentado la proporción de beneficiarios pertenecientes al quinto quintil.

Sólo un 30,8% de los beneficiarios de primeras etapas entre 1994 y 1996 pertenecen al primer quintil. En las segundas etapas la focalización es mejor, ya que el 46,7% de sus beneficiarios en el mismo período están ubicados en el primer quintil de ingresos.

Si se considera los beneficiarios del primer y segundo quintil (como ya fue señalado, una posibilidad de instrumentalizar en concepto de "población de escasos recursos" que es una de las características de la población objetivo del programa), la primera etapa acumula el 57,6% entre los beneficiarios del período 1990 – 1993, cifra que aumenta al 60,5% en el período 1994 – 1996. Entre los beneficiarios de segunda etapa el 77,6% se encontraba en los dos primeros quintiles entre 1990 y 1993, lo que disminuye al 64,2% en el período 1994 – 1996. Estas cifras indican una capacidad mayor de focalización del componente segunda etapa con respecto a la primera, aunque en ambas se supera el 60% de los beneficiarios ubicados en el 40% más pobre de la población.

A modo de comparación, se presentan las cifras sobre focalización relativas al Programa de Viviendas Básicas y al Programa de Lotes con Servicios.

HOGARES BENEFICIARIOS DE OTROS PROGRAMAS
RESIDENTES EN VIVIENDA PROPIA
POR QUINTIL DE INGRESO AUTONOMO
(en porcentajes)

QUINTILES DE INGRESO	1990 - 1993		1994 - 1996	
	VIV. BASICA	LOTES C/SERV	VIV. BASICA	LOTES C/SERV
Primer quintil	28.9	41.4	31.3	50.8
Segundo quintil	31.2	20.9	28.9	30.5
Tercer quintil	18.2	21.6	20.6	11.1
Cuarto quintil	15.6	15.5	13.4	6.1
Quinto quintil	6.1	0.7	5.7	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: MIDEPLAN. Impacto de la política habitacional de los años noventa. 1998

La comparación del PVP privado con programas relativamente semejantes, que también apuntan a focalizar su acción en la misma población objetivo, desde el punto de vista de sus ingresos, como la Vivienda Básica o el Programa de Lotes con Servicios, es desventajosa para el programa actualmente en estudio. Ambos programas escogidos como punto de comparación han tenido una mayor capacidad de llegar con sus soluciones a los hogares el primer quintil de ingresos.

Sin embargo, es conveniente considerar la focalización desde otro punto de vista, tal como es abordada en el documento del MINVU "Programa de Vivienda progresiva. Muestra Gráfica". En él se plantea una comparación de las condiciones de vivienda entre los hogares no propietarios de los tres primeros quintiles y los postulantes al PVP.

REGIÓN METROPOLITANA: CONDICIONES DE VIVIENDA SEGÚN DEMANDA POTENCIAL Y POSTULANTES AL PVP

CONDICION DE VIVIENDA	DEMANDA POTENCIAL	DEMANDA EFECTIVA	DIFERENCIA DE %
% de familias con muros de material deficiente	38.1%	71.0%	+32.9
% de familias con situación deficitaria de abastecimiento de agua	36.0%	55.9%	+19.9
% de familias con sistema de eliminación de excretas deficitario	15.5%	57.6%	+42.1
% de familias con situación crítica del saneamiento de la vivienda	11.3%	51.9%	+40.6

Fuente: MINVU – DITEC "Programa de Vivienda Progresiva. Muestra Gráfica" 1994

Las cifras del cuadro anterior permiten concluir que los postulantes al PVP son familias cuya condición habitacional y de saneamiento es notablemente inferior a la aquí denominada demanda potencial. Se podría decir, entonces que su capacidad de focalización ha sido orientada a las familias cuya situación habitacional es deficitaria en mayor grado y, considerando el saneamiento deficitario, se presenta con características más agudas y urgentes.

Otro estudio sobre focalización ha sido realizado por la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional del MINVU y tiene cobertura sobre la Región Metropolitana solamente. El estudio se denomina "Focalización en la Vivienda Social" y su información se refiere al período entre 1990 y 1993.

- **Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos**

No se cuenta con antecedentes relativos a estudios que midan el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa. Las evaluaciones existentes son anteriores al período considerado en este estudio.

A modo de referencia se ha considerado un documento realizado en 1996 por la ONG Cordillera. Centro de Estudios Municipales. "Programa de vivienda progresivas: una mirada local desde los grupos participantes" y "Evaluación de resultados del PVP modalidad privada primera etapa" (Margarita Greene - Maria Elena Ducci- Oscar Figueroa) realizada 1994.

En el primero se hace un diagnóstico de los principales problemas definidos por los grupos, identificándose, para cada una de las fases, temas tales como, en la etapa de constitución de grupo: falta de información, falta de asesoría a los grupos, alto costo de documentación solicitada, entre otras; en la etapa de postulación: falta de información en el Municipio, exceso y alto costo de documentación, dificultades en los grupos por desmotivación por periodo de espera etc.; entrega de subsidios: información inadecuada a los beneficiarios del subsidio, atrasos en la entrega por parte de SERVIU. El resto del informe se refiere a la elección de las empresas constructoras, firma de contrato con las empresas, construcción de la Vivienda y Recepción de las Obras, todos estos temas han sido incorporados en las modificaciones del programa a través de la Asistencia Técnica. Se desconoce la metodología usada para este estudio, ni la validez de la muestra, pero permite conocer la percepción de algunos grupos que han participado en el programa y que han manifestado algunos de los problemas detectados por ellos.

En relación al segundo informe señalado, se considera importante, entregar los antecedentes del estudio en Capítulo 7 "Valoración del programa y satisfacción residencial", se consulta entre otros actores, a los dirigentes poblacionales, señalando como elementos positivos: el tamaño del lote; la localización que significa cercanía a su lugar de origen; el saneamiento que permite acceder a baño; permite superar la condición de allegados; constituye una solución rápida para familias sin capacidad de ahorro.

Además se midió la satisfacción habitacional, encontrándose que más del 70% considera bueno o excelente a su barrio y la ubicación en la ciudad; lo que se destaca negativamente, en términos relativos es la calidad de la construcción. En relación a la percepción de los pobladores de su actual situación en comparación con la situación anterior, una gran mayoría considera que había mejorado (en un promedio de calificación de 4,3 situación anterior a 6,0 la actual situación) Los evaluadores destacan que un 8% consideró, que su situación había empeorado, esto a pesar de ser un porcentaje menor es importante, ya que no se espera un efecto de deterioro de la situación.

Otro aspecto que se considero, fue el nivel de satisfacción por la opción de postular a este programa y no a otro, la respuesta fue de un 81% de satisfacción por la elección y un 18% habría preferido postular a otro. Al examinar los deseos de emigrar se aprecia que, un 7% declaró querer irse de la población. Por último los evaluadores al cruzar ambos indicadores encuentran que un 77% está satisfecho con el Programa y no planea irse de su actual población.

5. Eficiencia del Programa

• Consecución de los componentes del Programa planificado y real

El presupuesto del programa representa entre un 4 y un 5% del presupuesto total del Ministerio en el período en estudio. Los años de menor incidencia son 1997, en cuanto al gasto efectivo y 1998, tanto en el presupuesto asignado como en el gasto efectivo, en que sólo alcanzó alrededor de un 3,5%. Se estima que ésta es una baja transitoria y que la incidencia normal del Programa en el presupuesto del MINVU es alrededor del 5%.

El cumplimiento correspondiente a los componentes 1 y 2, pago de subsidios de 1ª y 2ª etapa, se aprecia cierta estabilidad, entre los años 1996 y 1998, llegando a cifras cercanas al 90% con relación a lo presupuestado.

El componente Asistencia Técnica ha tenido cumplimientos presupuestarios bajos, presentando cifras del 56,6% - 25,1% - 50% en los mismos años; este es un componente nuevo, en el que se analizan los tres primeros años de operación. En los dos primeros años, la Asistencia Técnica era

optativa; 1998 corresponde al primer año de obligatoriedad y el porcentaje del 50% es el gasto efectivo, que refleja las dificultades del periodo de puesta en marcha y corresponde mayoritariamente al giro de anticipos; sin embargo, la estrategia de pagos de la Asistencia Técnica está orientada al pago de áreas terminadas, lo que implica un ritmo distinto de desembolsos en el futuro. Este es un caso en que la decisión de disminuir los recursos presupuestarios por el bajo nivel de cumplimiento jugará en contra del desarrollo de este componente, ya que el bajo nivel de gasto implica compromisos de pago para el año siguiente, los que compiten por los fondos disponibles con el compromiso de recursos para asignar prestadores de Asistencia Técnica a los nuevos subsidiados.

El componente de Préstamos Hipotecarios también presenta grados diferentes y relativamente bajos de cumplimiento: 79,1% - 50,8% - 60,9%.

El comportamiento por región es diverso en su cobertura, en el nivel de cumplimiento. Destacan la VI y la VIII regiones, por presentar los más altos índices de unidades durante los años evaluados, con un cumplimiento cercano al 100%. La región Metropolitana presenta una alta asignación de unidades, sin embargo tiene un comportamiento fluctuante en su cumplimiento (73% en 1995; 110% en 1996; 83% en 1997; 82,8% en 1998).

- **Costos unitarios y calidad de los componentes, comparación con costos referenciales de otros programas del sector público o privado**

A continuación se presenta un cuadro comparativo de distintos programas habitacionales, tipo de solución y costos referenciales.

PROGRAMA	SOLUCION	Costo
Vivienda Básica	Su superficie edificada llega generalmente a 42m2., la tipología puede ser pareada o continua en 1 o 2 pisos. Su forma más conocida en Santiago es en block, departamentos de tres pisos.	Su monto llega a 140 UF de subsidio(?) Y el costo global alcanza a 400 UF, si incluimos el ahorro del beneficiario y el credito hipotecario.
Especial de trabajadores	Su tamaño varía entre 40 y 50 m2., de 1 o 2 pisos , pareadas o un departamento de tres pisos o más. Tienen un mejor nivel de terminaciones.	El precio máximo de la vivienda es de 400 UF. Y se financia con un subsidio máximo del estado de 90 UF. Con 40 UF. De ahorro del postulante y con un credito hipotecario (optativo) no superior al 65% del precio de la vivienda.

Vivienda progresiva Primera Etapa (modalidad privada)	Corresponde a un sitio que varía entre 60 y 100 m ² . , más una caseta sanitaria y un espacio habitable. Ambos fluctúan entre 14 y 28 metros.	Su costo es de 132 U.F., y si se efectúa una renuncia a la segunda etapa se puede optar a un subsidio total de 150 U.F., mejorando así la dotación inicial que se obtiene.
Vivienda Progresiva Segunda Etapa	Se completa la casa habitación iniciada en la primera etapa con el estandar de una vivienda básica. se construye esta ampliación de unos 14 m ² .	Corresponde a un subsidio de 18 UF. A lo que se agrega un ahorro de 5 UF y un credito optativo máximo de 47 UF.
Lote con Servicios	Se trata de un programa de saneamiento (de campamentos), dependiente del Ministerio del Interior, que provee la urbanización y una caseta sanitaria de unos 8 metros cuadrados	Corresponde a un subsidio de unos 140 UF y un credito cuya cartera hipotecaria es manejada por los municipios. Este programa se encuentra articulado a otro que coordina distintas políticas sociales llamado Chile Barrio

- **Organización de actividades e identificación de actividades que no se llevan a cabo en la actualidad y que podrían mejorar la eficiencia del programa.**

El tema de la difusión del programa y la habilitación de los postulantes para que accedan al programa parece importante como actividad. De hecho, la difusión se ha planteado como una actividad de gran importancia en el Programa; sin embargo, su operación no aborda la motivación de la población potencialmente beneficiaria para atraerlos como demandantes del mismo. Las actividades de difusión que se realizan se enfocan más bien a los llamados a postulación. El panel estima conveniente recomendar el fortalecimiento de la actividad de difusión, lo que podría tener resultados en la focalización del programa. Para ellos es preciso destinar recursos específicos para esta actividad, tanto en el ámbito de la unidad central como a nivel regional.

En relación al tercer componente es importante disponer de información relativa al comportamiento de la Asistencia Técnica, anterior a la definición de este componente en calidad de obligatorio (seguimiento y evaluación de lo realizado por las consultoras técnicas en este campo) y testear la implementación de la nueva modalidad.(Resolución N° 533). El programa en el periodo que no era obligatorio, se focalizaba en los grupos con mayores dificultades, por lo cual los análisis evaluativos previos a 1998 no son representativos del sentido posterior que adquirió la Asistencia Técnica. Sin embargo existen experiencias interesantes -en los últimos años-, en materia de Asistencia Técnica a la etapa de postulación, en particular el convenio MINVU- Fundación San José de la Dehesa, y las acciones que independientemente impulsa la propia Fundación.

El carácter privado del Programa, en que la mayor parte de las actividades relacionadas a la ejecución son realizadas por agentes privados, obliga a mantener control de tales actividades y sus ejecutores privados. En este sentido, se considera adecuado el componente Asistencia Técnica en el PVP privado enfocado hacia la ejecución de las obras, con lo que se asegura una supervisión de las tareas realizadas por el constructor. Lo que se debe asegurar también, es la supervisión por parte de la institución de las tareas cumplidas por el prestador de asistencia técnica.

En relación al cuarto componente, es necesario estudiar como se implementa, ya que se plantea por parte de los operadores del programa en reunión con IV y VII Región "que no se usa por lo dificultoso que resulta la operación ya que se solicitan los mismos documentos que para cualquier préstamo hipotecario, esto hace que a los contratistas tampoco les interese operar con los créditos para la construcción de la Segunda Etapa"

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

Si bien MINVU y la SUBDERE, tiene como grupo objetivo a través de los programas PVP y PMB los sectores de menores recursos, las dotaciones construidas a través del Programa de Vivienda Progresiva no son estrictamente comparables con las que ofrece la solución PMB, ya que el PMB no apunta a nuevas viviendas sino a radicar poblaciones con carencia sanitaria. Por lo que se entiende que son complementarios, especialmente en su componente de segunda etapa.

- **Análisis de eficiencia en temas como costos administrativos, ejecución presupuestaria, costo por beneficiario y comparación con otros programas del sector público o privado, entre otros.**

El desglose del presupuesto y gasto en Personal, Bienes y Servicios de Consumo e Inversión se basa en un prorrateo de los valores correspondientes al conjunto de la institución, por lo que no permiten extraer conclusiones con respecto al programa en estudio.

Con respecto a las cifras presentadas se puede indicar que la proporción de presupuesto asignado en Personal alcanza al 5,1% entre los años 1995 y 1997, mostrando un crecimiento en los dos últimos años del período en estudio, hasta el 5,6% y 6,5% respectivamente. Por su parte, el presupuesto asignado para Bienes y Servicios de Consumo representa el 1,3% de total, mostrando un aumento en 1999, hasta el 1,6%.

Los mismos porcentajes calculados en relación al gasto efectivo no muestran tan claramente una tendencia, ya que el gasto en los ítemes de Personal y Bienes y Servicios de Consumo prácticamente copó los montos asignados en cada año, en tanto que la Inversión alcanzó diversos grados de cumplimiento.

El gasto efectivo del programa presenta niveles muy disímiles de cumplimiento en relación al presupuesto asignado; no es posible apreciar una cifra estable ni una tendencia; los porcentajes de cumplimiento en el gasto del presupuesto asignado en los años en estudio son: 106,4% - 92,9% - 79,3% - 84,9%.

El cumplimiento correspondiente a los componentes 1 y 2, pago de subsidios de 1ª y 2ª etapa, se aprecia cierta estabilidad, entre los años 1996 y 1998, llegando a cifras cercanas al 90%.

El componente Asistencia Técnica ha tenido cumplimientos bajos, presentando cifras del 56,6% - 25,1% - 50% en los mismos años; este es un componente nuevo, en el que se analizan los tres primeros años de operación.

El componente de Préstamos Hipotecarios también presenta grados diferentes y relativamente bajos de cumplimiento: 79,1% - 50,8% - 60,9%.

La información disponible con respecto a costo por componente del programa se refiere al gasto efectivo, en pesos de cada año, registrados para cada componente. El resumen nacional por año se ha expresado en términos del peso relativo de cada componente en el gasto total del programa, en sus componentes de inversión, y es el siguiente:

**GASTO A NIVEL NACIONAL
POR COMPONENTE
(en porcentajes)**

COMPONENTES	1995	1996	1997	1998	Total Período
Subsidio 1ª etapa	87	85	86	84	86
Subsidio 2ª etapa	7	7	7	5	7
Asistencia Técnica	0	1	1	4	2
Préstamos Complement	6	6	7	6	6
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Ficha de Antecedentes del PVP privado

Se puede apreciar un claro predominio del componente Subsidios 1ª etapa, que alcanza al 86% del total de los recursos gastados, en tanto que el componente Subsidios de 2ª etapa sólo llega al 7%. Esta proporción es más acentuada que la relación entre los costos unitarios de ambos componentes, ya que los subsidios de 1ª etapa tienen un valor de 133,4UF y los de 2ª etapa, 33,3 UF, tal como se indicó en la sección 1 de este informe. La relación de costos es de un 80% para los subsidios de 1ª etapa y un 20% para los de 2ª.

La incidencia del componente Asistencia Técnica sólo alcanza a un 2% de los recursos gastados, a pesar que el costo unitario establecido es de un 5% del valor de los certificados de subsidio, pudiendo llegar hasta un 7,5% en los casos de especial complejidad. Estas cifras indican que este componente tiene un desarrollo insuficiente en su materialización.

Los préstamos complementarios han utilizado el 6% de los recursos gastados, lo que es un indicador que no todos los subsidiados utilizan este componente. Esto se corrobora observando la información acerca del número de préstamos otorgados y pagados, de 6.724 préstamos para un universo de 16.914 subsidios de segunda etapa otorgados.

A nivel de diseño los costos unitarios son para primera etapa 132 UF, para primera etapa con renuncia a segunda son 150 UF, y para segunda etapa son 18 UF de subsidio y un máximo de 47 UF de crédito hipotecario complementario. Los costos reales del programa (considerando el valor de los certificados de subsidio otorgados) se presenta en el cuadro siguiente. La suma del valor de los componentes no es el reflejo del valor que el programa tiene para los beneficiarios, ya que un mismo beneficiario difícilmente será receptor de tal suma. Se ha estimado conveniente dejarla

expresada, como representación de la cota máxima de costo que el programa podría llegar a tener, a los valores que han prevalecido para sus distintos componentes en los últimos años.

COSTO UNITARIO POR COMPONENTE
(en UF)

COMPONENTES	1995	1996	1997	1998
Subsidio 1ª etapa	134.42	133.81	137.95	148.66
Subsidio 2ª etapa	33.63	32.49	32.23	32.57
Asistencia Técnica	-	3.02	4.32	6.97
Préstamo complement	28.70	29.47	32.38	33.88
SUMA	196.75	198.79	206.88	222.08

Fuente: MINVU Ficha de Antecedentes del PVP privado

A pesar que sus productos son diferentes, se presentan a continuación los costos para programas semejantes, como son el programa de Mejoramiento de Barrios y el Programa de Viviendas Progresivas modalidad SERVIU, obtenidos de las Evaluaciones realizadas por el Programa de Evaluación de proyectos Gubernamentales en años anteriores.

PROGRAMAS	1995	1996	1997	1998
PMB				
Nº de soluciones	16.166	16.456	16.486	S/d
Costo promedio UF	111	132	122	S/d
PVP SERVIU				
Nº de soluciones	3.683	3.722	3.529	S/d
Costo promedio UF	147,91	159,66	174,41	S/d
PVP Privado				
Nº de soluciones	6.261	10.324	8.683	9.195
Costo promedio UF	134,42	133,81	137,95	148,66

Fuente: Informe Final de Evaluación de los respectivos programas y Ficha de Antecedentes del PVP privado

Cabe hacer la salvedad que la comparación entre las cifras presentadas en el cuadro anterior sólo puede representar un dato ilustrativo. Por una parte, como ya se indicó, los productos de cada programa son diferentes, lo que se refleja en los costos; por otra parte, no ha sido posible, en el marco y en el tiempo disponible de la presente evaluación, realizar una adecuada comparación de las fuentes de información sobre los costos.

Los recursos presupuestarios destinados al Programa, en comparación con los otros programas semejantes se presentan en el cuadro siguiente

53

GASTO EFECTIVO POR PROGRAMA
(en millones de pesos reales)

PROGRAMAS	1994	1995	1996	1997	1998
PMB	24.401	28.254	34.169	32.359	
PVP SERVIU	10.158	6.351	8.215	9.034	
PVP PRIVADO		17.424	18.130	13.323	12.661

Fuente: Informe Final de Evaluación de los programas; Antecedentes del PVP privado

- **Condiciones para una eventual recuperación de costos.**

El programa opera como un subsidio del Estado a las familias de más bajos ingresos por lo que no tiene considerado la recuperación de costos a nivel de los componentes 1, 2 y 3, esto es válido en los casos de una política de focalización, sin embargo habría que revisarlo como criterio en los casos de los quintiles superiores. El programa tiene el cuarto componente de créditos complementarios, que está diseñado considerando una recuperación de la cartera hipotecaria. Estos créditos se administran a través de un organismo privado de cobranza (INVERCA). Se han promulgado sucesivos decretos de renegociación que han facilitado el saneamiento de las deudas.

El panel solicitó información acerca de la cartera hipotecaria, su recuperación y sus índices de morosidad. Sin embargo, el MINVU no pudo entregar dicha información, por no contar con ella en forma desagregada a nivel de programa. Tampoco entregó información sobre la cartera completa, incluyendo préstamos a beneficiarios de otros programas.

El panel recomienda hacer el esfuerzo de obtener información sobre la operación y resultados de este componente, acerca del cual no ha sido posible realizar ningún análisis ni juicio evaluativo.

6. Análisis y Recomendaciones sobre el nivel de logro del fin del Programa

- **Contribución del programa al logro del fin**

El fin de este programa ha sido definido como "mejorar la situación habitacional de familias de escasos recursos que no tienen una solución habitacional de estándar mínimo".

1. **Acerca de "mejorar la situación habitacional"**

El documento "Impacto de la Política Habitacional de los Años Noventa", preparado y publicado por MIDEPLAN en agosto de 1998 presenta estimaciones sobre la evolución del déficit habitacional en los años 1990, 1992 y 1996, a partir de los datos proporcionados por las Encuestas CASEN correspondientes. Según estas estimaciones, el déficit habitacional cuantitativo ha experimentado significativas reducciones en el período en estudio: de 919.000 familias allegadas en 1990, pasó a 845.000 en 1992 y a 746.000 en 1996, lo que representa una disminución del 18,8%. El déficit cualitativo, por su parte, ha experimentado disminuciones del 37,5% en lo que se refiere a déficit de materialidad y 38% en déficit de materialidad y saneamiento conjuntos; el déficit de saneamiento muestra una disminución del 4.5%.

VARIACION DE LOS DEFICITS HABITACIONALES 1990 - 1996

TIPO DE DEFICIT	1990	1992	1996	% 90/96
CUANTITATIVO: allegados	918.756	844.851	746.190	-18,8
CUALITATIVO:				
Déficit de materialidad	290.340	242.603	181.451	-37,5
Déficit de saneamiento	257.773	241.950	248.836	-4,5
Déficit de material. y saneam.	118.081	99.870	73.240	-38,0

FUENTE: MIDEPLAN. Impacto de la política habitacional de los años noventa. 1998

El período en el que se produce esta disminución del déficit habitacional coincide con el período en que ha estado vigente el PVP privado, el que, junto a otros programas ha contribuido a tal disminución. En este sentido, se estima que el programa ha contribuido al logro del fin en lo que se refiere a mejorar la situación habitacional de las familias.

2. Acerca de "familias de escasos recursos"

Entre 1990 y 1996 los hogares sin déficit pasaron del 46,7% al 58,2%. Los hogares indigentes sin déficit pasaron del 27,3% al 36,9%; los pobres no indigentes pasaron del 35,5% al 43,1% y los hogares no pobres pasaron del 53,6% al 62,3%. (Los porcentajes están referidos al total de cada categoría). Estas cifras muestran un mejoramiento de las condiciones habitacionales en todos los niveles de ingresos, y también muestran avances más significativos en los hogares de menores ingresos, ya que la proporción de hogares sin déficit mejoró en un 35% en los hogares indigentes, un 21% en los hogares pobres no indigentes y un 16% en los hogares no pobres. (MIDEPLAN, op.cit.)

El Panel Evaluador estima que el programa contribuye adecuadamente al logro del fin. En relación con el tema de focalización, se advierte una razonable capacidad del programa, ya que más de un 60% de sus soluciones están focalizadas en los dos primeros quintiles. Al respecto, es conveniente tener en cuenta que la excesiva focalización de programas de asentamientos humanos tiende a acentuar la segregación espacial y social de los grupos beneficiados, frenando las posibilidades de éxito de procesos de habilitación e integración social de los sectores de menores ingresos.

3. Acerca de "familias que no tienen una solución habitacional de estándar mínimo"

Como se señaló en el punto sobre focalización, es conveniente considerar en forma complementaria a la focalización desde el punto de vista de los ingresos de la población beneficiada, las condiciones de vivienda y sus carencias. Esto equivale a adoptar un enfoque más integrado del tema.

Al respecto es preciso dejar establecido que no existen cifras recientes ni estudios que abarquen el total del período al cual se refiere la presente evaluación. Cabe aquí insistir en la recomendación de desarrollar sistemas que provean información para evaluar el programa y realizar los estudios del caso, a fin de adoptar decisiones informadas sobre eventuales modificaciones a su diseño.

El estudio del MINVU de 1994 que presenta la Muestra Gráfica, ya citado en el punto sobre focalización, concluye que la capacidad de focalización del programa ha sido orientada a las familias cuya situación habitacional es deficitaria en mayor grado y se presenta con características más agudas y urgentes.

El estudio de MIDEPLAN "Impacto de la política habitacional de los años noventa", entrega cifras más recientes sobre este aspecto. A continuación se presenta una comparación entre los postulantes al PVP privado, primera y segunda etapa y los hogares bajo la línea de pobreza, con respecto a su condición de déficit habitacional, reflejada en el índice de morada construido en dicho

estudio. Cabe tener presente que se considera postulantes a quienes declararon serlo, en la Encuesta CASEN 1996. Todas las cifras provienen de dicha encuesta.

NUCLEOS FAMILIARES POSTULANTES AL PVP
VERSUS
HOGARES BAJO LA LINEA DE POBREZA
SEGÚN INDICE DE MORADA

INDICE DE MORADA	NUCLEOS POSTULANTES AL PVP		HOGARES BAJO LINEA DE POBREZA
	I ETAPA	II ETAPA	
SIN DEFICIT	4.975	1.805	293.181
CON ALLEGAMIENTO	8.425	2.454	227.051
CON DEFICIT	2.204	753	116.164
CON DEFICIT Y ALLEGAM	2.994	226	69.344
TOTAL	18.598	5.238	705.740

Fuente: MIDEPLAN "Impacto de la política habitacional en los años noventa". 1998.

El primer comentario que surge de las cifras presentadas es la cantidad relativamente baja de postulantes al programa, la que alcanza sólo a un 3,4% en relación a la población potencialmente beneficiaria. Este resultado guarda relación con el tamaño reducido del programa, en relación con los otros programas, tanto del MINVU como de la SUBDERE, dirigidos a atender a la misma población potencial. También es explicable la escasa incidencia de postulantes, teniendo en cuenta que la difusión del programa no se orienta a captar demanda entre los beneficiarios potenciales, sino a dar a conocer los llamados a postulación entre quienes ya están inscritos en el programa, por lo tanto lo conocen y están interesados en participar en él.

Entre los postulantes al programa se encuentra una alta proporción de familias afectadas por allegamiento (cerca del 60%). La incidencia de allegados entre la población potencialmente beneficiaria es del 42%. Esto indica que el programa capta efectivamente el interés de aquellas familias cuya necesidad habitacional presenta una mayor urgencia, como es la situación de los allegados.

- **Tipo de Evaluación para medir el logro del Fin**

Para realizar evaluaciones tendientes a determinar el nivel de logro del fin del programa es indispensable contar con datos acerca de las viviendas y ampliaciones construidas. No basta la información acerca de los subsidios otorgados y pagados. Se ha concordado con el MINVU la conveniencia de incorporar esta materia entre los indicadores posibles de la matriz del marco lógico.

La información proveniente de las Encuestas CASEN es muy útil para medir el logro del fin del programa, ya que presenta los indicadores de carencias habitacionales distribuidos por criterios de ingreso de los hogares (quintiles de ingreso o línea de pobreza). Se recomienda revisar los criterios de construcción de los indicadores de carencias, especialmente en lo que se refiere a allegamiento, ya que los resultados publicados tienen diferencias significativas en los órdenes de magnitud con otros estudios de déficit realizados.

Se reitera la necesidad de contar con información proveniente del propio programa, que permita evaluar sus resultados considerando los beneficiarios que el sistema detecta y la comparación de sus características antes y después de haber sido beneficiarios del programa.

- **Cambios producidos en grupos no identificados inicialmente**

Aparecen ciertos grupos distintos a los de menores recursos como beneficiarios secundarios del programa. Esto indicaría que este resulta atractivo para ellos por motivos particulares, tales como el acceso a terreno o al saneamiento. Se trata de grupos de mayores niveles de ingreso que acceden al programa por considerarlo interesante para resolver problemas específicos. Ello ocurre en particular en la primera etapa.

- **Impacto no planeado del Programa en áreas como institucional, ambiental, tecnológico, entre otros**

Un importante impacto positivo del programa (aunque no se puede catalogar entre los impactos no planeados, se destaca aquí por ser un efecto secundario) es el fomento de la organización previa de la población para adquirir un terreno y postular al programa en forma grupal. En el estudio de Greene Ducci y Figueroa "Evaluación de Resultados del Programa de Vivienda Progresiva Modalidad privada Primera Etapa" se detectó un alto nivel de organización en la postulación al PVP, sustancialmente mayor que el que se encontraba en los programas tradicionales de vivienda del MINVU. Con respecto al nivel de participación de los vecinos en las organizaciones, se detectó un buen nivel de participación durante del proceso de postulación y de construcción de las viviendas, el que decayó una vez entregadas las soluciones: Con posterioridad a la entrega de las soluciones se produce un aumento de la participación en las Juntas de Vecinos y una lógica disminución en los Comités de Allegados. La comparación efectuada en dicho estudio entre las modalidades privada y SERVIU del PVP llega a la conclusión que los niveles de participación son significativamente más altos en la modalidad privada. Las familias consideran, en general, que las relaciones vecinales en el barrio mejoraron después de su participación en el programa.

La localización de los asentamientos ha mostrado problemas como la falta de locomoción, problemas de accesibilidad o insatisfacción de los beneficiarios con la distancia al centro. No obstante que los programas privados tienen la característica que son los propios beneficiarios quienes eligen su terreno, la falta de recursos y de asesoría oportuna ha incidido que los terrenos escogidos no siempre satisfacen las aspiraciones de los propios compradores. Sin embargo, al reflejar los resultados de una encuesta realizada, se encontró que el 64,8% de los beneficiarios del PVP privado opinaron que la nueva ubicación de su vivienda es mejor que la anterior, el 20,6% opinó que era igual y sólo el 14,6% opinó que era peor. Greene, Ducci y Figueroa. Op. Cit.

Al analizar el impacto del PVP privado en áreas rurales, se ha detectado que el programa permite reasentamientos de la población rural, abriendo un espacio para que la población dispersa se ubique en pequeños núcleos o villorrios y en centros poblados existentes, en la misma región de origen. Se puede encontrar en este programa una capacidad de retención de población rural, frenando la presión migratoria sobre las grandes ciudades. (Haramoto, Moyano, Riffo, y O. Sepulveda, "Evaluación del Programa de Viviendas Progresivas en Areas Rurales". 1994)

Impactos urbanos: Se trata de un programa que aprovecha intersticios urbanos, o terrenos de bajo valor a los cuales pueden acceder familias con bajos niveles de ingreso. En el caso rural se genera

una expansión de los villorrios o pueblos. Ello implicaría que contribuye a que las familias permanezcan en sus comunas y lugares de origen, por el hecho de que normalmente estos aportan el terreno como etapa previa. Este es un elemento, que evita la destrucción de las redes sociales, constituidas por los lazos familiares, de amistad y sus solidaridades, que son un recurso de vida para las familias de escasos ingresos.

7. Sustentabilidad del Programa

• Condiciones para la sustentabilidad del Programa.

El programa es sustentable en el tiempo, pero bajo ciertas condiciones que es conveniente separar según se trate de la primera o segunda etapa.

La sustentabilidad de la primera etapa se relaciona con la disponibilidad de terrenos aptos para desarrollar el programa. Es preciso prestar atención al hecho que no en todas las ciudades y localidades el programa es aplicable, por la escasez de terrenos aptos, dada la menor densidad que es posible obtener con este programa. Sin embargo, este programa es adecuado para aprovechar terrenos intersticiales, que existen hasta en las mayores ciudades.

La sustentabilidad de la segunda etapa se relaciona con el interés de las familias por participar en el programa. En este caso, la sustentabilidad parece estar más relacionada con la capacidad de difundir adecuadamente el programa y motivar la participación. En opinión de los funcionarios de SERVIU entrevistados por el Panel, la falta de interés por participar en la segunda etapa tiene su explicación en el desgaste que sufren las familias en su participación en la primera etapa, en oposición al escaso monto de subsidio que les ofrece la segunda etapa ("no vale la pena el esfuerzo para obtener tan poco")

El PVP privado es uno de los programas destinados a lograr el fin de mejorar la situación habitacional de las familias de escasos recursos aquejadas por situaciones deficitarias en materia habitacional. Su mayor potencial de aplicación requiere que las familias postulantes posean además otras características adicionales a las definidas en el fin, tales como la capacidad y el entusiasmo para gestionar su solución en forma privada, la posibilidad de acceder a un terreno adecuado, en el caso de la primera etapa, etc. En consecuencia, la identificación de los potenciales demandantes del programa requiere un diagnóstico más preciso que la sola cuantificación de familias sin casa y de escasos recursos.

Se recomienda procurar que la difusión del programa se oriente a familias y grupos particularmente funcionales a las características del mismo. Esto requiere coordinación con los Municipios, tanto para la detección de la demanda potencial, como para la habilitación de los postulantes.

• Replicabilidad del Programa.

Las características de mayor interés del programa en relación con sus posibilidades de ser replicado se refieren a su modalidad de gestión privada y al incentivo para la participación organizada de la población. Estas características se han ido replicando de distintas maneras en programas como la Pavimentación Participativa o el Mejoramiento Urbano.

8. Experiencia Adquirida en la Ejecución del Programa

• Lecciones que deja el Programa para la Unidad Ejecutora y otras Instituciones involucradas.

Para la entidad ejecutora, los principales aprendizajes del PVP (Modalidad privada) son:

- Se trata de un programa activo, que requiere de la participación del postulante, en términos de gestionar un terreno, obtener sus factibilidades, postular y luego establecer un contrato con una empresa para que sea construida su solución habitacional. Esto incluye el control del proceso constructivo que debe efectuar el beneficiario y desde ahí se podrían impulsar interesantes modalidades de auto gestión. Corresponde a una experiencia asociativa que resulta pedagógica para enfrentar otros desafíos que requieren de la organización social.
- La participación del sector privado y de los beneficiarios requiere de sistemas de funcionamiento protegido, como la Asistencia Técnica al beneficiario del subsidio, la que debe estar al alcance de todos los beneficiarios y debe ser financiada adicionalmente al subsidio entregado.
- El Programa tiene la capacidad de vincular a las políticas habitacionales con los grupos de más bajo ingreso, pero con capacidad de gestión de su solución. A partir de ello el programa se inserta dentro de una dinámica de progresividad residencial.

Resulta clave para la materialización del subsidio la resolución en la etapa de postulación de aspectos que serán fundamentales posteriormente:

- Una adecuada selección del programa habitacional al que postula el beneficiario. Ello, dado que se advierte desconocimiento en algunos de los postulantes de las características flexibles del programa. Por ejemplo se ha detectado que beneficiarios ignoran la posibilidad de acceder al sistema de primera etapa con renuncia a segunda.
- La solución de problemas de los terrenos (saneamiento, factibilidades de los servicios, y títulos de propiedad).

Una lección reiterada por los actores involucrados en el Programa dice relación con la importancia de la participación de los Municipios en diversas fases del programa. En particular resulta fundamental, en lo que dice relación con la activación de la postulación de beneficiarios, así como la recepción de obras y la incorporación de programas complementarios para generar una mejor habitabilidad de los barrios.

Por otro lado, existen otros actores que participan del programa, los que tienen gran importancia por el hecho de tratarse de un programa privado. Si bien no tenemos estudios de impacto, ni de satisfacción, ni de evaluación que nos permite entregar antecedentes objetivos de los aprendizajes de los distintos actores, hemos efectuado contactos y reuniones con empresas constructoras, entidades de asistencia técnica y fundaciones que han operado con el programa y que nos permiten distinguir algunos de los aprendizajes:

Para la Fundación San José de la Dehesa que ha tenido una participación significativa en el programa le parece que:

- el programa es exitoso y atractivo para entregar soluciones a los más pobres.
- el programa para ser focalizado requiere de una Asistencia Técnica a la postulación.
- es posible pensar en modalidades flexibles de proyectos específicos, como la modalidad que tiene el Programa Especial de Trabajadores.
- la progresividad residencial en este nivel de ingresos es dificultosa, por ello que la fundación prefiere mejorar la solución inicial que se da a los más pobres. Surge entonces la necesidad de incluir complementos financieros para hacer viable el programa en algunas localidades.

Por contraste para la Cámara Chilena de la Construcción el programa no es atractivo por las razones que entregamos anteriormente, pero sin embargo las empresas que participan han dinamizado el programa y lo impulsan. Estas empresas se encuentran en la actualidad con la dificultad de establecer una relación con las entidades de asistencia técnica, lo que en el pasado no ocurría. Sin duda que las empresas prefieren sistemas menos regulados y con la menor inspección posible, pero a partir de la puesta en marcha del PAT estas empresas han generado múltiples aprendizajes en diversos campos tanto constructivos como procedimentales. Se enfrentan por ejemplo a un hecho que todos los actores padecen, el desconocimiento de la operativa del programa, dado los sucesivos cambios y complejidad del mismo.

Las entidades de Asistencia Técnica por otro lado, se encuentran en su "marcha blanca", enfrentando las dificultades de un programa nuevo. Ello implica que un conjunto de normas se irán estableciendo en la propia marcha de este sistema.

- **Aspectos innovadores en el diseño o ejecución del Programa.**

El principal aspecto de innovación de este programa dice relación con ser el primero que introdujo la "modalidad privada" en los programas de bajo monto. Ello constituyó un cambio de enfoque del Estado, el que pasó de ser un proveedor de subsidios hacia un facilitador de la gestión del proceso de vivienda propia con los sectores de bajos ingresos.

Otro aspecto innovador ha sido la inclusión de una modalidad de Asistencia Técnica obligatoria al beneficiario de los subsidios. Ello ha permitido superar una serie de problemas que presentaba el programa y dificultades para la materialización de los subsidios de buena forma.

IV. Priorización de las Recomendaciones

1.- FORTALECER LOS SISTEMAS DE INFORMACION

El panel estima necesario recomendar con primera prioridad el desarrollo de sistemas de información (o el fortalecimiento de sistemas existentes) que permitan contar con información oportuna y completa para monitorear los resultados del programa. Se ha detectado graves carencias de información sobre el desempeño del programa, en todos sus componentes.

Se requiere contar con información acerca de los inscritos, los postulantes, los beneficiados, el seguimiento de la aplicación de los subsidios, las características de las viviendas o ampliaciones terminadas, los resultados de la asistencia técnica y las características y evolución de la cartera hipotecaria generada por este programa. Especial mención cabe al registro de las soluciones terminadas y sus características, dato indispensable para evaluar el logro del propósito del programa, con el que hoy no se cuenta. El MINVU ha concordado con el panel en la conveniencia de recoger esta información.

La implementación de esta recomendación pasa por definir claramente la información y los indicadores mínimos que la Institución Ejecutora requiere, así como también la información que requieren instituciones relacionadas, como el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN. Será necesario revisar los sistemas de información existentes, para verificar su capacidad de producir la información requerida, identificar los ajustes o mejoramientos y la eventual necesidad de desarrollar nuevos sistemas.

La responsabilidad de llevar adelante esta recomendación recae sobre la División de Política Habitacional, la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional y la División de Finanzas, en una tarea coordinada, ya que los ámbitos de cada una de ellas en relación con los distintos componentes están relacionados entre sí.

El panel ha detectado que es preciso fortalecer los recursos humanos que hoy realizan estas tareas, ya que ellos se ven absorbidos por la operación rutinaria de los sistemas. También aparece claro que se requerirán recursos financieros específicamente destinados a los efectos de mejorar los sistemas de información. El panel no tiene condiciones para cuantificar o estimar magnitudes.

2.- REALIZACION DE ESTUDIOS EVALUATIVOS DEL IMPACTO DEL PROGRAMA

Los últimos estudios evaluativos sobre el programa datan de 1994. Con posterioridad se han realizado importantes modificaciones al mismo, así como han ocurrido cambios en su entorno. La opinión de actores relacionados con el programa sugiere algunas debilidades del mismo, pero no se cuenta con estudios que permitan confirmar o rechazar estas hipótesis. El panel estima que ciertos estudios son indispensables para estudiar modificaciones importantes en el diseño del programa.

Algunos de los temas que requieren estudios son:

- La realidad del desarrollo progresivo de las soluciones que el programa ha entregado. Revisar la calidad de viviendas y barrios que se han formado a partir de la aplicación de los subsidios progresivos de primera y segunda etapa. Qué ha ocurrido con el mejoramiento progresivo de las soluciones en el tiempo.
- La focalización del programa ha sido relativamente cuestionada por los resultados de la Encuesta CASEN 1996. Sería conveniente ahondar en este tema, precisando los motivos por los

cuales entre el 30% y 40% de los beneficios del programa se han desviado hacia los quintiles III, IV y V.

- ▢ El resultado de la experiencia de asistencia técnica a la postulación, con el fin de analizar la posible reimplantación de esta alternativa.
- ▢ La incorporación de recursos privados al programa, tanto de los propios beneficiarios como de corporaciones y fundaciones que lo apoyan.
- ▢ Con relación al tercer componente de Asistencia Técnica es necesario efectuar un estudio de seguimiento entre las acciones financiadas y la concreción de éstas en proyectos con factibilidad técnica y obras ejecutadas. Además sería conveniente hacer un estudio con relación a las condiciones de postulación, en la medida que actualmente no se considera la asesoría en esta etapa, lo que podría significar una disminución en la postulación por falta de información u otras razones que inhabiliten a los potenciales postulantes al programa.
- ▢ Con relación al cuarto componente definido como Préstamo Complementario, es necesario hacer una evaluación, que considere comportamiento de los beneficiarios del crédito, la morosidad, costo de la cobranza en relación a los montos prestados, mecanismos de recuperabilidad del crédito y por otro lado estudiar las razones del bajo interés por acceder a un crédito en el segmento de población del quintil más bajo.

La responsabilidad por la identificación de los estudios y la estimación de los recursos necesarios para realizarlos recae en cada una de las entidades responsables del programa en sus diferentes aspectos y componentes. Sin embargo, la DITEC tiene directa competencia en la gestión de la aprobación de los recursos presupuestarios correspondientes. Se recomienda tener presente la capacidad de la institución para desarrollar estudios con sus recursos humanos internos, para lo cual se requiere contar con recursos financieros para desarrollar ciertos aspectos de la investigación, como encuestas, procesamiento de información, etc.

3.- REVISAR EL DISEÑO DEL PROGRAMA

El panel recomienda a la institución ejecutora realizar todo el esfuerzo que se requiera para detallar las actividades que forman parte de los distintos componentes, ya que ello redundará en una mejor definición del programa y en la identificación de las entidades y niveles que tienen la responsabilidad sobre cada una de las actividades:

La recomendación planteada es relevante en el caso de un programa como el PVP privado, en que diversas entidades de igual nivel jerárquico tienen responsabilidad sobre la producción de distintos componentes, los que a su vez requieren coordinación en la oportunidad y en la forma en que se producen. La responsabilidad reacería sobre la Subsecretaría, que es la entidad de coordinación entre las Divisiones y con el nivel regional.

Se recomienda precisar la definición de población objetivo, que incide en los esfuerzos de focalización del programa y en la evaluación de sus resultados en este sentido.

Se valora positivamente la modificación introducida al programa, que permite renunciar a la postulación futura a segunda etapa a cambio de obtener la suma de ambos subsidios en la postulación a primera etapa; con ello se consigue financiamiento para aumentar la dotación inicial, sin renunciar necesariamente a la progresividad, la que se puede desarrollar con recursos privados. En concordancia, el subsidio de segunda etapa sólo debería quedar para primeras etapas realizadas con anterioridad y el subsidio de 132 UF para primera etapa debería ser eliminado.

4.- MEJORAR LA DIFUSION DEL PROGRAMA

La difusión del programa y la habilitación de los postulantes para que accedan al programa se ha planteado como una actividad de gran importancia en el Programa; sin embargo, su operación no aborda la motivación de la población potencialmente beneficiaria para atraerlos como demandantes del mismo. Las actividades de difusión que se realizan se enfocan más bien a los llamados a postulación. El panel estima conveniente recomendar el fortalecimiento de la actividad de difusión, lo que podría tener resultados en la focalización del programa.

El responsable de esta recomendación es la Unidad de Difusión, dependiente de la Subsecretaría en el nivel central y los SERVIU y SEREMI en el nivel regional.

Estimaciones realizadas en años anteriores en el MINVU sitúan entre 1UF y 0,5 UF por certificado de subsidio los recursos necesarios para fortalecer la difusión.

5.- CONTROL DE ACTIVIDADES

El panel estima conveniente recomendar la verificación del efectivo cumplimiento de los requisitos de postulación a primera etapa, especialmente los que se refieren a la acreditación de propiedad y factibilidad del terreno con que se postula y recoger información acerca de los casos en que las condiciones del terreno imponen costos excesivos de urbanización a los proyectos. El responsable de esta recomendación es cada SERVIU y los resultados del control propuesto deben ser verificados en el nivel central por la DPH o la DITEC. Esta recomendación no implica costos adicionales.

El carácter privado del Programa, en que la mayor parte de las actividades relacionadas a la ejecución son realizadas por agentes privados, obliga a mantener control de tales actividades y sus ejecutores privados. En este sentido, se considera adecuado el componente Asistencia Técnica en el PVP privado enfocado hacia la ejecución de las obras, con lo que se asegura una supervisión de las tareas realizadas por el constructor. Lo que se debe asegurar también, es la supervisión por parte de la institución de las tareas cumplidas por el prestador de asistencia técnica. Al igual que en el caso anterior, el responsable es SERVIU y la supervisión a nivel central está en el ámbito de responsabilidades de la DITEC. Esta recomendación no implica costos adicionales.

6.- FORTALECER LA COORDINACION CON LOS MUNICIPIOS

Se recomienda procurar que la difusión del programa se oriente a familias y grupos particularmente funcionales a las características del mismo. Esto requiere coordinación con los Municipios, tanto para la detección de la demanda potencial, como para la habilitación de los postulantes. Esta recomendación estaría bajo la responsabilidad de los SERVIU y no implica costos adicionales.

7.- REVISION DE CRITERIOS DE ASIGNACION DE FONDOS

En lo que respecta a los recursos presupuestarios para el cumplimiento del componente de asistencia técnica, es preciso considerar que se encuentra en etapa de consolidación, por lo que se recomienda revisar los criterios de asignación de fondos, de modo de asegurar el cumplimiento de la condición de obligatoriedad. La responsabilidad sobre esta recomendación recaería en la DIPRES (Ministerio de Hacienda) y en la DITEC (MINVU) y no requiere recursos adicionales.

V. Referencias

63

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Antecedentes e información proporcionada por el MINVU
2. Informes Finales Evaluación PVP SERVIU y PMB
3. MIDEPLAN. "Impacto de la política habitacional de los años noventa". 1998
4. Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile "Evaluación de resultados del programa de vivienda progresiva modalidad privada primera etapa" M. Greene y otros. Diciembre 1994).
5. INVI Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile "Evaluación del programa de viviendas progresivas en áreas rurales" E. Haramoto y otros. Diciembre 1994
6. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. "Estadísticas de las Finanzas Publicas 1989/ 1998". Marzo 1999
7. Cuademo de la CEPAL N° 73. El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo. 1994
8. MINVU – DITEC "Programa de Vivienda Progresiva. Muestra Gráfica" 1994
9. MINVU – DITEC "Focalización en la Vivienda Social". 1994.
10. Revista "Vivienda y Participación" MINVU – GTZ . Números 1 - 2 - 3 - 7 y 8
11. Texto actualizado del D.S. N° 140 (V y U) de 1990
12. D.S. N° 133 (V y U) de 1998
13. Res. N° 349 (V y U) de 1998
14. Res. N° 533 (V y U) de 1997 y sus modificaciones: Res. N° 725 de 1997 y Res. N° 568 de 1998
15. MINVU – DITEC Programa de asistencia técnica sectorial (PAT) "Manual de consulta metodológica y conceptual"
16. MINVU – DITEC "Programa de asistencia técnica 1996 – 1998". Diciembre 1998
17. Res. N° 0253 (V y U) de 1997 y su modificación Res Ex N° 2518 de 1998

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Carlos Montaña JEFE DEPTO OPERACIONES HABITACIONALES SERVIU IV REGION - 29 de abril de 1999
2. Rodrigo Vargas JEFE DEPTO OPERACIONES HABITACIONALES SERVIU VII REGION – 29 de abril de 1999
3. EQUIPO DE DIFUSION Y JEFA OFICINA DE INFORMACIONES DEL MINVU: Angela Cofré; Isabel Sanchez; Ana Saenz; Lorena Pérez – 13 de junio de 1999
4. Silvia Siebert JEFE SECTOR VIVIENDA – DIPRES – 15 de junio de 1999
5. José Polanco DIRECTOR EJECUTIVO FUNDACION SAN JOSE DE LA DEHESA – 15 de junio de 1999
6. Alberto Collados PRESIDENTE DE LA COMISION PERMANENTE DE LA VIVIENDA DE LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION – 17 de junio de 1999

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

MARCO LOGICO PROGRAMA DE EVALUACION DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES 1999 Nombre del Programa: Programa de Viviendas Progresivas, Modalidad Privada Año de inicio: 1990 Ministerio Responsable: Ministerio de Vivienda y Urbanismo Servicio Responsable: Servicios de Vivienda y Urbanización					
	RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		ACTUALES	POSIBLES		
	FIN Mejorar la situación habitacional de familias de escasos recursos que no tienen una solución habitacional de estandar mínimo.				
	PROPOSITO Facilitar el acceso a soluciones habitacionales progresivas, dirigidas a los sectores de menores recursos, a través de la participación de agentes privados de la construcción, y de los propios beneficiarios del Programa.	Número de familias beneficiadas con subsidios 1ª etapa, año y región.		Base de datos VBP Estadísticas DPH Sistema de Monitoreo Programa Asistencia Técnica.	Mantención de la política habitacional Condiciones Macro-económicas estables.
		Número de familias beneficiadas con subsidios 2ª etapa, año y región.		Base de datos VBP Estadísticas DPH Sistema de Monitoreo Programa Asistencia Técnica.	Los componentes que integran el déficit habitacional se mantienen dentro de los rangos esperados.
			Tramo de puntaje CAS de beneficiarios del subsidio Satisfacción de las familias beneficiarias respecto de su solución habitacional.	Estudios sobre focalización. Base de datos VBP Estudios ad - hoc	Existencia de un mercado habitacional diversificado.
			Cuantitativos: Relación de familias subsidiadas versus familias con soluciones habitacionales terminadas	Base de datos VBP Estadísticas DPH Sistema de Monitoreo Programa Asistencia Técnica.	
		Evolución de oferta de agentes privados por región (constructoras, asistencia Técnica)		Sistema de Monitoreo Programa Asistencia Técnica	

COMPONENTES					
1	Otorgamiento de Subsidios para financiar la construcción de la 1ª etapa de una vivienda.	Número de subsidios programados por etapa, año y región Número de subsidios emitidos por etapa, año y región Número de subsidios pagados por etapa, año y región		Base de datos VBP Estadísticas DPH Registro avance financiero del sector	Familias con capacidad de gestión para optimizar recursos asignados mediante subsidio. Existencia de empresas constructoras y consultores de asistencia técnica interesados en participar en el Programa.
2	Otorgamiento de Subsidios para financiar la ampliación o mejorar la solución habitacional inicial.	Número de subsidios programados por etapa, año y región Número de subsidios emitidos por etapa, año y región Número de subsidios pagados por etapa, año y región		Base de datos VBP Estadísticas DPH Registro avance financiero del sector.	
3	Prestación de servicios de asistencia técnica para el diseño, contratación e inspección de obras, y otros áreas de acción que permitan facilitar la aplicación del subsidio y completar la solución habitacional.	Contratos de Asistencia Técnica por año y región (Licitaciones) Contratos de Asistencia Técnica por áreas de prestación de servicios Asignación presupuestaria Programa Asistencia Técnica.	Nº de familias que aplicaron el subsidio.	Sistema de Monitoreo Programa Asistencia Técnica Programas de Egresos SERVIU-MINVU	Los requisitos de postulación y la asistencia técnica facilitan la aplicación del subsidio.
4	Préstamos complementarios para financiar la construcción de obras de 2da. Etapa.	Número de Préstamos asignados. Monto de recursos destinado anualmente a préstamos y % de utilización		Estadísticas DPH Ejecución presupuestaria del sector	
ACTIVIDADES (1)					
Componente 1 y 2					
1.1	Planificación anual del Programa				
	Definición y análisis de la demanda (Diagnóstico regional)				
	Definición Marco Programático y presupuestario regional de estas líneas de acción				
	Programación regional llamados a postulación (Subsidio y A.T)				

1.2	Ejecución del Sistema de Postulación, Selección, Emisión y pago de Subsidios	Nº de inscritos Nº de postulantes Nº de postulantes beneficiados		Base de datos VBP.	
a	Difusión del programa				Existencia de familias interesadas en postular al programa
	a.1.- Elaboración cartillas y otros instrumentos de difusión				
	a.2. Realizar publicaciones en la prensa				
	a.3.- Mantener oficinas de informaciones				
	a.4.- Coordinación con oficinas de vivienda de Municipios				
b	Mantener un registro de inscritos				
c	Realización de llamados a postulación acorde con la legislación vigente.				
d	Ejecución procesos de postulación.				
	d.1. Preseleccionar de acuerdo a sistema de puntaje establecido.			Base de datos VBP	
	d.2. Atender las apelaciones.				
	d.3. Ratificar las nóminas de beneficiarios.				
	d.4. publicación resultados procesos de selección				
e	Coordinación entrega subsidios - designación de prestador de asistencia técnica.				
f	Proceso de entrega material de subsidios.				
1.3	Fase de Ejecución presupuestaria			Base de datos VBP	
a.-	Gestión de recursos para el pago de subsidios	Relación gasto ejecutado y/o comprometido con presupuesto anual vigente.			Disponibilidad presupuestaria para pago de programas nuevos y de arrastre (Subsidios y AT)
a.1	Estimación de los flujos de Caja anual y mensual detectando posibles déficit y/o excedentes regionales.				Existencia de normas de flexibilización presupuestaria que posibiliten la gestión oportuna entre regiones de los recursos destinados al pago de subsidios, de los distintos programas en ejecución, de los prestamos y AT; los cuales por su naturaleza imprevista requieren de un manejo ágil y oportuno
a.2	Atención de las necesidades de aumento o disminución presupuestarias de los programas en ejecución (modificaciones presupuestarias)			Registro Sistema Computacional AS-400	
a.3	Control Ejecución Presupuestaria de los Programas Privados			Programas de Egresos SERVIU-MINVU	

b	Actualización información real histórica				
1.4	Fase de aplicación de los subsidios				
	Verificación de antecedentes y condiciones para el pago de anticipos y subsidios				
	Pago de anticipos y de subsidios				
	Verificación de antecedentes para liquidación de operación				
Componente 3					
3.1	Planificación anual del Programa de Asistencia Técnica.	Relación gasto ejecutado y/o comprometido con presupuesto anual.		Sistema de monitoreo Programa de Asistencia Técnica	Disponibilidad presupuestaria ejecutar programas nuevos y de arrastre (AT) Oferta de consultores Existencia de normas de flexibilización presupuestaria que posibiliten la gestión oportuna entre regiones de los recursos destinados al pago de la AT
3.2	Elaboración de Bases Técnicas y Administrativas (bases tipo y ajustes regionales)	Ajustes regionales a bases técnicas y administrativas.			
3.3	Licitación Programa Asistencia Técnica de acuerdo a programación de subsidios PVP.	Nº licitaciones por año			
3.4	Contratación de prestadores de servicios de asistencia técnica.	Nº de contratos firmados y finiquitados por año.		Bases técnicas y administrativas	
3.5	Monitoreo, difusión e información Programa Asistencia Técnica.	Avance de gasto ejecutado y/o comprometido Registro del avance del Nº de contrataciones de Asistencia Técnica.			
4	Componente 4				
4.1	Distribución regional de recursos			Ejecución presupuestaria del sector	
4.2	Gestión de recursos para el pago de préstamos (atención de solicitudes regionales de modificación presupuestaria)				
4.3	Pago de créditos			Estadísticas DPH	

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

I.- Información del Ministerio Responsable del Programa Periodo 1995-1999

AÑO 1995	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	15.543.740	15.240.854	98,1%
Bienes y Servicios de Consumo	3.770.646	3.738.286	99,1%
Inversión Real + ISAR	237.146.972	220.844.398	93,1%
Transferencias Corrientes	3.758.846	3.394.578	90,3%
Otros	43.421.684	72.303.137	166,5%
TOTAL	303.641.888	315.521.253	103,9%

AÑO 1996	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	16.990.086	16.813.208	99,0%
Bienes y Servicios de Consumo	4.277.489	4.216.988	98,6%
Inversión Real + ISAR	271.226.387	263.790.902	97,3%
Transferencias Corrientes	5.162.837	4.939.514	95,7%
Otros	36.888.476	39.922.073	108,2%
TOTAL	334.545.275	329.682.685	98,5%

AÑO 1997	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	18.976.420	18.707.095	98,6%
Bienes y Servicios de Consumo	4.865.574	4.691.941	96,4%
Inversión Real + ISAR	296.365.252	260.519.472	87,9%
Transferencias Corrientes	6.174.028	5.924.967	96,0%
Otros	46.524.142	55.911.541	120,2%
TOTAL	372.905.416	345.755.016	92,7%

AÑO 1998	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	21.859.276	21.835.545	99,9%
Bienes y Servicios de Consumo	5.200.956	5.111.408	98,3%
Inversión Real + ISAR	315.643.622	273.249.986	86,6%
Transferencias Corrientes	5.430.030	5.311.427	97,8%
Otros	43.248.726	47.553.186	110,0%
TOTAL	391.382.610	353.061.552	90,2%

AÑO 1999	PRESUPUESTO ASIGNADO
Personal	22.268.947
Bienes y Servicios de Consumo	5.356.080
Inversión Real + ISAR	275.814.572
Transferencias Corrientes	6.262.876
Otros	30.888.291
TOTAL	340.590.766

FUENTE: Informe Ejecución Presupuestaria División Finanzas MINVU

I.- Información del Ministerio Responsable del Programa Periodo 1995-1999
(en miles de \$ reales)

70

AÑO 1995	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	19.460.762	19.081.549	98,1%
Bienes y Servicios de Consumo	4.720.849	4.680.334	99,1%
Inversión Real + ISAR	296.908.009	276.497.186	93,1%
Transferencias Corrientes	4.706.075	4.250.012	90,3%
Otros	54.363.948	90.523.528	166,5%
TOTAL	380.159.644	395.032.609	103,9%

AÑO 1996	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	18.960.936	18.763.540	99,0%
Bienes y Servicios de Consumo	4.773.678	4.706.159	98,6%
Inversión Real + ISAR	302.688.648	294.390.647	97,3%
Transferencias Corrientes	5.761.726	5.512.498	95,7%
Otros	41.167.539	44.553.033	108,2%
TOTAL	373.352.527	367.925.876	98,5%

AÑO 1997	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	20.836.109	20.540.390	98,6%
Bienes y Servicios de Consumo	5.342.400	5.151.751	96,4%
Inversión Real + ISAR	325.409.047	286.050.380	87,9%
Transferencias Corrientes	6.779.083	6.505.614	96,0%
Otros	51.083.508	61.390.872	120,2%
TOTAL	409.450.147	379.639.008	92,7%

AÑO 1998	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO	
		Monto	%
Personal	22.842.943	22.818.145	99,9%
Bienes y Servicios de Consumo	5.434.999	5.341.421	98,3%
Inversión Real + ISAR	329.847.585	285.546.235	86,6%
Transferencias Corrientes	5.674.381	5.550.441	97,8%
Otros	45.194.919	49.693.079	110,0%
TOTAL	408.994.827	368.949.322	90,2%

AÑO 1999	PRESUPUESTO ASIGNADO
Personal	22.268.947
Bienes y Servicios de Consumo	5.356.080
Inversión Real + ISAR	275.814.572
Transferencias Corrientes	6.262.876
Otros	30.888.291
TOTAL	340.590.766

II.- Información general del Programa Periodo 1995-1999

AÑO 1995	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	629.440	617.175
Bienes y Servicios de Consumo	152.692	151.381
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	11.314.294	12.357.693
Asistencia Técnica	0	0
Prestamos 2 ^a etapa	981.620	790.994
TOTAL	13.078.046	13.917.243

AÑO 1996	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	835.296	826.600
Bienes y Servicios de Consumo	210.297	207.323
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	14.936.953	14.105.693
Asistencia Técnica	397.611	225.377
Prestamos 2 ^a etapa	1.112.936	880.569
TOTAL	17.493.094	16.245.562

AÑO 1997	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	732.120	721.729
Bienes y Servicios de Consumo	187.716	181.018
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	12.391.401	10.361.331
Asistencia Técnica	557.792	140.039
Prestamos 2 ^a etapa	1.437.690	730.047
TOTAL	15.306.719	12.134.164

AÑO 1998	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	745.655	744.845
Bienes y Servicios de Consumo	177.413	174.358
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	11.278.242	10.042.288
Asistencia Técnica	984.071	491.853
Prestamos 2 ^a etapa	1.088.375	662.684
TOTAL	14.273.756	12.116.029

AÑO 1999	PRESUPUESTO ASIGNADO
Personal	966.310
Bienes y Servicios de Consumo	232.415
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	12.688.950
Asistencia Técnica	1.021.466
Prestamos 2 ^a etapa	1.068.738
TOTAL	15.977.879

II.- Información general del Programa Periodo 1995-1999
(miles de \$ reales)

AÑO 1995	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	788.059	772.703
Bienes y Servicios de Consumo	191.170	189.529
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	14.165.496	15.471.832
Asistencia Técnica	0	0
Prestamos 2 ^a etapa	1.228.988	990.324
TOTAL	16.373.714	17.424.389

AÑO 1996	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	932.191	922.486
Bienes y Servicios de Consumo	234.692	231.372
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	16.669.640	15.741.953
Asistencia Técnica	443.734	251.521
Prestamos 2 ^a etapa	1.242.037	982.715
TOTAL	19.522.293	18.130.048

AÑO 1997	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	803.868	792.459
Bienes y Servicios de Consumo	206.113	198.757
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	13.605.758	11.376.741
Asistencia Técnica	612.456	153.763
Prestamos 2 ^a etapa	1.578.584	801.592
TOTAL	16.806.778	13.323.312

AÑO 1998	PRESUPUESTO ASIGNADO	GASTO EFECTIVO
Personal	779.209	778.363
Bienes y Servicios de Consumo	185.397	182.204
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	11.785.763	10.494.191
Asistencia Técnica	1.028.354	513.986
Prestamos 2 ^a etapa	1.137.352	692.505
TOTAL	14.916.075	12.661.250

AÑO 1999	PRESUPUESTO ASIGNADO
Personal	966.310
Bienes y Servicios de Consumo	232.415
Financiamiento 1 ^a y 2 ^a etapa	12.688.950
Asistencia Técnica	1.021.466
Prestamos 2 ^a etapa	1.068.738
TOTAL	15.977.879

AÑO	A PRESUPUESTO ASIGNADO	B		A - B SALDO PRESUPUESTARIO
		GASTO EFECTIVO		
		Monto	%	
1995	13.078.046	13.917.243	106,4%	-839.197
1996	17.493.094	16.245.562	92,9%	1.247.531
1997	15.306.719	12.134.164	79,3%	3.172.556
1998	14.273.756	12.116.029	84,9%	2.157.727
1999	15.977.879	-----	-----	-----

FUENTE: Informe Ejecución Presupuestaria División Finanzas MINVU

AÑO	A PRESUPUESTO ASIGNADO	B		A - B SALDO PRESUPUESTARIO
		GASTO EFECTIVO (REAL)		
		Monto	%	
1995	16.373.714	17.424.389	106,4%	-1.050.675
1996	19.522.293	18.130.048	92,9%	1.392.245
1997	16.806.778	13.323.312	79,3%	3.483.466
1998	14.916.075	12.661.250	84,9%	2.254.825
1999	15.977.879	-----	-----	-----

FUENTE: Informe Ejecución Presupuestaria División Finanzas MINVU

PROGRAMA SUBSIDIOS VIVIENDAS PROGRESIVAS 1ª Y 2ª ETAPA
ITEM 80-004
INFORMACION GENERAL PERIODO 1995- 1998 (en miles de S reales)

1.- Inversion en Subsidios soluciones Progresivas (1ª y 2ª Etapa)

AÑO	PPTO. FINAL APROBADO	GASTO EFECTIVO		SALDO PRESUPUEST C-D
		MONTO	%	
1995	14.165.496	15.471.835	109.2%	(1.306.339)
1996	16.669.640	15.742.255	94.4%	927.385
1997	13.605.758	11.376.741	83.6%	2.229.017
1998	11.785.763	10.494.191	89.0%	1.291.572
1999	12.688.950			

Nota: Se aplica factores de actualización
 MINVU-D.P.H.-Planif

ITEM 93-003
INFORMACION GENERAL PERIODO 1996- 1998 (en miles de S)

1.- Inversión en Programa de Asistencia Técnica

AÑO	PPTO. FINAL APROBADO	GASTO EFECTIVO		SALDO PRESUPUEST. C-D
		MONTO	%	
1996	443.734	251.521	56.7%	192.213
1997	612.456	153.763	25.1%	458.693
1998	1.028.354	513.986	50.0%	514.368
1999	1.021.000			

Nota: Se aplica factores de actualización
 MINVU-D.P.H.-Planif

INFORMACION GENERAL PERIODO 1995- 1998
 (en miles de S)

1.- Inversion Financiera Item 81-001 Prestamos Subsidios Progresivos

AÑO	PPTO. FINAL APROBADO	GASTO EFECTIVO		SALDO PRESUPUEST. C-D
		MONTO	%	
1995	1.228.988	990.326	80.6%	238.663
1996	1.242.037	982.715	79.1%	259.322
1997	1.578.584	801.592	50.8%	776.992
1998	1.137.352	692.512	60.9%	444.840
1999	1.068.738			

Nota: Se aplica factores de actualización

Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa

75

Año 1995	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componente 1	292.72 0	395.60 8	0	1.121.89 1	2.197.2 83	1.168.82 2	1.251.1 87	1.928.62 0	651.606	828.85 0	584.07 2	0	1.000.81 7	11.421.47 6
Componente 2	11.127	0	437	96.912	59.777	46.074	128.546	21.770	2.923	406	23.717	32.068	512.463	936.220
Componente 3														0
Componente 4	9.718	8.218	0	17.787	101.670	115.822	147.798	5.242	6.889	0	933	9.544	367.374	790.995
Total	313.56 5	403.82 6	437	1.236.59 0	2.358.7 30	1.330.71 8	1.527.5 31	1.955.63 2	661.418	829.25 6	606.72 2	41.612	1.880.65 4	13.148.69 1

Año 1996	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componente 1	102.69 9	608.24 4	0	503.337	1.754.8 26	1.525.53 1	1.662.1 00	2.445.49 8	1.160.7 64	901.34 8	571.77 2	0	1.760.74 8	12.996.86 7
Componente 2	34.691	6.825	7.179	49.959	60.919	150.996	170.152	162.702	28.504	0	21.484	54.141	361.274	1.108.826
Componente 3	156	13.937	0	0	22.544	48.263	7.759	56.690	40.894	5.969	13.060	2.719	13.386	225.377
Componente 4	24.680	5.867	5.867	73.966	76.435	127.990	125.211	36.415	0	0	753	29.871	373.514	880.569
Total	162.22 6	634.87 3	13.04 6	627.262	1.914.7 24	1.852.78 0	1.965.2 22	2.701.30 5	1.230.1 62	907.31 7	607.06 9	86.731	2.508.92 2	15.211.63 9

Año 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componente 1	342.66 6	466.50 7	0	970.149	1.377.0 01	1.732.85 3	748.499	271.229	1.188.7 44	626.86 6	196.47 2	0	1.695.72 4	9.616.710
Componente 2	34.427	12.680	6.106	30.184	25.278	83.724	166.051	20.925	35.644	13.563	29.657	0	286.382	744.621
Componente 3	0	10.031	0	1.674	9.579	27.322	4.685	1.717	33.320	35.171	16.540	0	0	140.039
Componente 4	58.606	0	6.025	64.435	58.219	113.661	98.230	107.789	8.535	0	0	0	214.547	730.047
Total	435.69 9	489.21 8	12.13 1	1.066.44 2	1.470.0 77	1.957.56 0	1.017.4 65	401.660	1.266.2 43	675.60 0	242.66 9	0	2.196.65 3	11.231.41 7

Año 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	TOTAL
Componente 1	94.873	427.12 0	0	1.211.46 3	862.599	2.545.89 2	413.083	1.188.56 4	970.017	461.51 9	271.24 6	0	1.002.87 1	9.449.247
Componente 2	5.428	10.403	3.050	22.868	61.748	110.256	113.208	12.156	26.301	510	32.574	0	194.539	593.041
Componente 3	9.607	13.552	7.833	41.005	47.340	26.569	7.217	47.927	91.344	6.025	11.902	0	181.532	491.853
Componente 4	38.741	27.321	3.504	19.380	75.563	87.155	83.169	145.256	0	0	2.582	0	180.020	662.691
Total	148.64 9	478.39 6	14.38 7	1.294.71 6	1.047.2 50	2.769.87 2	616.677	1.393.90 3	1.067.6 62	468.05 4	318.30 4	0	1.558.96 2	11.196.83 2

Fuentes: Años 1995-1997 Ejecución Presupuestaria DIFIN

Año 1998 Informe de Avance Físico Financiero DPH-MINVU, se incluyen m\$ devengados en el componente 1 y 2

Nota: Los costos de los componentes 1-2 para el año 98, incluyen inversión devengada por un monto que asciende a m\$374.290

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

AGOSTO 1999

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
GABINETE DEL MINISTRO

ORD. : N° 854 =/

ANT. : No Hay.

MAT. : Remite Informe sobre evaluación
Programa de Viviendas Progresi-
vas Modalidad Privada.

SANTIAGO, 20 AGO 1999

A : SRA. MARÍA TERESA HAMUY PINTO
JEFA UNIDAD DE EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
DIRECCION DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

DE : GUILLERMO SALAZAR
ASESOR MINISTERIAL
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

1. Adjunto remito a Ud. Informe sobre evaluación Programa de Viviendas Progresivas Modalidad Privada, en el que se incorpora una revisión de las recomendaciones realizada por el Panel, conforme a lo acordado en reunión sostenida en DIPRES del día Jueves 5 de Agosto.
2. Lo anterior, a objeto de ser incorporado como documentación oficial del Programa y parte integrante del Informe Final que será distribuido a las autoridades correspondientes y al Congreso Nacional.

Saluda atentamente a Ud.,


GUILLERMO SALAZAR CORTES
ASESOR
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

MRM

DISTRIBUCION:

- Destinatario
- División Política Habitacional
- División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional
- Archivo Comité Asesor

INFORME SOBRE EVALUACION PROGRAMA DE VIVIENDAS PROGRESIVAS MODALIDAD PRIVADA

1. Comentarios Generales

La evaluación efectuada por el Panel de Expertos, al Programa de Viviendas Progresivas, modalidad privada constituye un significativo aporte en contar con un documento que sistematiza la información general sobre el Programa y los elementos de análisis con que cuentan ejecutores y controladores del Programa, en que parte de los antecedentes fueron proporcionados por el propio Ministerio, conforme a la metodología que se adoptó este año.

Su sistematización favorece que entidades externas conozcan con mayor detalle el contenido y aplicación del Programa, y permite entender sus demandas y requerimientos desde perspectivas más amplias que la información que se ha estado publicando periódicamente o los estudios esporádicos que se han realizado, algunos de ellos con objetivos limitados que no muestran las diferentes perspectivas y relevancia del tema, más allá de decisiones presupuestarias o de resultados en el cumplimiento de los objetivos de focalización.

Sin embargo, es preciso enfatizar y reiterar lo señalado en evaluaciones anteriores, en el sentido que la metodología de evaluación no considera que este programa es parte de un sistema de atención y que su comportamiento requiere ser evaluado en ese contexto; como también que el programa se aplica en trece regiones y muchas de las conclusiones no son aplicables al conjunto ni a algunas de sus partes con particularidades en su operatoria. En efecto, la evaluación se realiza a nivel nacional, y el Programa se desarrolla en trece regiones. Su dirección y decisiones se toman en el nivel regional, y con recursos humanos compartidos para la ejecución de otros Programas, aun cuando opere dentro de un marco reglamentario y un diseño que le es común a todas ellas.

En este contexto, las caracterizaciones o resultados por Región son distintos según la particularidad de cada una de ellas, y pueden diferir de los resultados de un estudio realizado a partir del diseño global.

Cabe señalar que lo anterior, como también algunos otros aspectos, fueron examinados en informes preliminares y/o discutidos con los evaluadores aún cuando no aparecen recogidos en el informe final.

Se agrega a lo anterior, restricciones que se originan en la cantidad de tiempo en que se desarrolla la evaluación del Programa, que es de una alta complejidad; y, si bien, algunos miembros del Panel tenían un amplio conocimiento y experiencia directa en el tema, preocupa que el análisis esté

basado en dicho conocimiento y no recoja elementos que se han trabajado en el último año, que en nuestro parecer son muy determinantes, como el avance en sistemas de información; la incorporación de asistencia técnica y la difusión, entre otros, que no aparecen suficientemente evaluados, y que verdaderamente contengan aportes que orienten la acción del MINVU en esas áreas.

Los comentarios y recomendaciones del panel presentan una limitante que no se puede dejar de considerar, que es la factibilidad de concretarlas en un escenario de operación sin incremento de recursos humanos y materiales, e inflexibilidades de la organización.

Lo anterior, lleva a la necesidad e importancia que los comentarios y recomendaciones expliciten objetivos específicos, metas a cumplir, indicadores, y plazos máximos, etc. en lugar de constituir enunciados; estimándose que ello permite a la organización avanzar adecuándose a sus posibilidades reales y le entrega herramientas para actuar, mostrando los avances y resultados de dicha acción.

A título de ejemplo, se indica: El panel estima necesario recomendar como primera prioridad el desarrollo de sistemas de información que permitan contar con información oportuna y completa para monitorear los resultados del programa: Se deduce que el objetivo es monitorear, lo que en sí, no aporta a construir o mejorar lo existente; faltando precisión sobre qué es lo necesario o prioritario en el monitoreo.

El panel recomienda a la institución ejecutora realizar todo el esfuerzo que se requiera para detallar las actividades..." lo que en ningún caso es cuantificable para medir en referencia a hechos anteriores o avances sobre esfuerzos realizados o existentes, ni considera los obstáculos que han debido enfrentarse, para en este caso, cumplir el objetivo, al parecer, de mejorar la competencia y responsabilidades de las diversas entidades.

No se comparte en ningún caso la apreciación del panel referida a que ciertas medidas no involucran costos adicionales, dado que toda acción tiene costos en un escenario de ocupación plena de los recursos y la alternativa estaría en tales casos en reasignación de tareas, reestudio de prioridades u otras medidas que favorezcan el cumplimiento del objetivo.

A modo de ejemplo, el informe final señala que el control de actividades o la coordinación con Municipios no implica costos adicionales, lo que en ningún caso este Ministerio comparte, por lo señalado anteriormente.

En otro ámbito de materias observadas por el panel se plantea la aseveración que indica "que la institución ejecutora del programa no ve entre

sus responsabilidades y tareas la captación de la población objetivo". Esta afirmación resulta discordante con las acciones de coordinación y colaboración que los SERVIU han logrado desarrollar con los Municipios de sus respectivas regiones y los avances en la difusión de los Programas (Minvumóvil, Minvumático, Convenios con entidades, etc.).

En nuestra experiencia, la falta de recursos ha limitado acciones planificadas en la materia, y caracterizado la discusión de incrementos presupuestarios que financien y favorezcan la realización de acciones de difusión necesarias para la optimización de éste u otros Programas Habitacionales. Asimismo, se enfrenta con dificultad la mantención de iniciativas como el mejoramiento de las Oficinas de Informaciones, la difusión y publicación de las ofertas y de los resultados de la selección de beneficiarios.

Otra área que se estima deficitaria en el desarrollo de este programa y en general sobre los programas privados es el complemento financiero para la ejecución de obras complementarias a la vivienda que afectan la calidad de servicio de ésta y que no fue abordado en el marco lógico ni aparece en los resultados.

Al respecto, existen iniciativas e ideas interesantes que se han emprendido o en proceso.

Finalmente, atendiendo las menciones sobre focalización del Programa que contiene el documento, el MINVU estima necesario comentar el concepto de focalización que se incorpora a los distintos Programas Habitacionales.

En un sentido amplio, 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 de diferentes niveles de pobreza, entendiendo que ésta se manifiesta en un conjunto de condiciones y situaciones más complejas que la sola disponibilidad de ingresos.

A lo anterior se añade el hecho que el objetivo prioritario y permanente de focalización hacia la población de menores ingresos es un tema que se va verificando no sólo en la composición global de los recursos destinados a los distintos Programas Habitacionales, sino también en los requisitos de selección de los beneficiarios. En el caso de los Programas de atención dirigidos a las familias pobres o en condiciones de 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 los

diferentes niveles de pobreza y reconociendo los esfuerzos de la población por mejorar las condiciones de vida de sus familias.

En particular, y desde sus inicios, este Programa busca ampliar la cobertura de atención, facilitar la participación del sector privado en la construcción de viviendas sociales dirigidas a los sectores más pobres, y abrir espacios de participación comunitaria en la solución de la problemática habitacional. Está orientado a satisfacer la necesidad habitacional de familias allegadas o en otras situaciones de carencia y/o marginalidad habitacional, provenientes preferentemente del primer y segundo quintil de ingresos, que cuenten con capacidad de gestión para participar de un Programa privado.

En virtud de ello, el MINVU no comparte el cuestionamiento de la capacidad de focalización del Programa, basado en el análisis de beneficiarios por quintiles de ingreso autónomo. En efecto, el panel plantea en el documento que la capacidad de focalización del PVP privado habría disminuido en el período 1990-1996, y expresa el eventual riesgo de filtración que constituiría el que - de acuerdo al análisis de los datos CASEN 1996 efectuado por MIDEPLAN - existiera un porcentaje de beneficiarios ubicados en el cuarto y quinto quintil de ingreso autónomo. Ello fundamentalmente porque:

- Existe una evolución económica y social experimentada por la población que recibe los beneficios que entrega el Estado, que esta afirmación parece no considerar. Las características socioeconómicas de la población y el costo de los satisfactores son aspectos que han cambiado en el tiempo y no se cuentan con antecedentes suficientes para establecer que, en lo inmediato, posibilitan resolver el problema habitacional.
- Se debe considerar por una parte, que el universo sobre el cual se aplica el estudio en comparación con el espectro real de beneficiarios de un determinado período podría modificar el peso relativo del porcentaje de beneficiarios que a la luz de ese estudio aparece como pertenecientes al cuarto o quinto quintil.
- Tal como advierte esta evaluación, es conveniente considerar la focalización desde otros puntos de vista incorporando, por ejemplo, las condiciones sanitarias y de habitabilidad de las viviendas ocupadas por los postulantes, aspecto central de la aplicación de un Programa habitacional.

2.- Recomendaciones al Programa.

Consecuente, con lo expresado anteriormente, el Ministerio de Vivienda no comparte en algunas materias esenciales y otras formales, los resultados del panel.

Para mayor claridad, presentará a continuación, en el mismo orden las propuestas que el MINVU plantea en oposición a la del panel.

2.1 Fortalecer los sistemas de información:

El MINVU propone avanzar en el año 2000 en instaurar en todas las regiones el sistema de monitoreo con que cuenta, que comprende la medición de 36 indicadores, y en 2001 evaluar su aplicación regional y el cumplimiento de los objetivos que lo originaron, con el propósito de mejorar la herramienta y su aplicación.

Sobre este Programa, aproximadamente desde 1996, se ha estado trabajando en diferentes sistemas de seguimiento y control, entre los que figuran los sistemas mensuales de información y el desarrollo de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) que complementará el Sistema Computacional de Selección de beneficiarios conocido como VBP. Ello ha significado un arduo proceso de definición de la información y de los indicadores mínimos que este Ministerio requiere para monitorear los resultados del programa, a partir de la información de inscritos y postulantes, cuyos eventuales productos se han ido ajustando a las disponibilidades reales de financiamiento y de obtención de la información. Adicionalmente, este trabajo contempló la construcción de indicadores de gestión relacionadas con los procesos de selección y emisión de certificados.

A la fecha no ha sido posible contar con resultados consolidados a nivel nacional de este Monitoreo, dado que el Sistema VBP del que se alimenta no está completo.

En todo caso, es necesario considerar que los avances que se puedan lograr en el fortalecimiento de los sistemas de información o la construcción de nuevas herramientas, están directamente relacionados con la factibilidad real de aplicación en todas las regiones y en el nivel central y contar con la base de datos del VBP.

2.2 Realización de Estudios evaluativos del impacto del Programa.

El MINVU tiene propuesto realizar estudios de impacto que afecta e involucra a diversos Programas que están condicionados a la asignación de presupuesto en el año 2000.

El MINVU ha propuesto dentro del Programa de Capacitación del año 2000 efectuar evaluaciones a los Programas, con participación de los operadores directos (funcionarios de regiones).

2.3 Revisión del diseño del Programa:

Este Ministerio ha propuesto dentro de sus Metas Ministeriales a desarrollar en el año 2000 la Modificación de los Programas Habitacionales. Esta meta se plantea como continuidad de la revisión y perfeccionamiento de los Programas Habitacionales que el MINVU se encuentra abordando en el presente año. En este caso la proposición se dirige al estudio, diagnóstico y proposición de nuevas formas de operación, sistema de financiamiento, estándares y costos de las soluciones habitacionales, con modalidades de operación flexibles que constituyan una alternativa real de solución a los problemas que afectan a los estratos más pobres.

En efecto, durante el año 1999 la agenda ministerial contempla la evaluación y ajustes del Programa de Asistencia Técnica obligatoria a los Programas de Vivienda Progresiva y Rural, iniciando los procesos de puesta en marcha de un sistema en red para el seguimiento del avance físico y financiero de este Componente, así como una evaluación de su operatoria y resultados físicos obtenidos por proyectos habitacionales asistidos técnicamente.

De este modo, la actualización permanente del Programa de Viviendas Progresivas Modalidad Privada, y el perfeccionamiento de su diseño de intervención, constatados y reconocidos por el panel evaluador se plantean para el año 2000 con un supuesto de continuidad.

Así mismo, las iniciativas de capacitación propuestas para el año 2000, y señaladas en el punto anterior, permitirán potenciar las instancias de revisión de éste y otros Programas.

Respecto a la recomendación que hace referencia a la dependencia jerárquica del Programa y, a la responsabilidad que recaería en la Subsecretaría como entidad de coordinación entre Divisiones, es preciso señalar que no corresponde en esta evaluación observar respecto de cambios estructurales u organizacionales de la Institución, por cuanto estas decisiones se sitúan en un ámbito más amplio de esta Cartera Ministerial y no de un Programa en particular.

2.4 Mejorar la Difusión del Programa:

En relación al tema de difusión este Ministerio concluye la necesidad de efectuar un estudio que oriente sobre estrategias de difusión e información hacia los diferentes actores y sobre el sistema de programas habitacionales y especialmente urbanos, que incluya los costos de las actividades, y la asignación de presupuesto anual para gastos de difusión y comunicaciones e información, estimándose que sólo así se podrá mejorar rápidamente la

capacidad de ampliar la cobertura y la calidad de la orientación que se entregue a la población objetivo.

El documento incorpora una estimación de 0.5 a 1 UF por certificado de subsidio como recursos necesarios para fortalecer la difusión, cifra que emana de proyecciones realizadas por el MINVU en años anteriores.

2.5 Control de Actividades.

Referente al control de actividades de la ejecución del proyecto, el MINVU plantea que esta función es parte de las acciones del **Componente de Asistencia Técnica**, y su ejecución se verificará a través del **monitoreo del Programa de Asistencia Técnica** a desarrollar a partir del año 2000.

Cabe aclarar que el efectivo cumplimiento de las condiciones de factibilidad del terreno está considerado como tarea a desarrollar por el prestador de asistencia técnica y forma parte de los procesos de materialización del subsidio. Incorporar Asistencia técnica en el proceso de postulación, si bien es deseable, requiere la consideración de los mayores costos que se agregarían al Programa, y que en la actualidad no es posible absorber.

Se plantea desacuerdo respecto de la aseveración referida a que la supervisión de los SERVIU respecto de las tareas cumplidas por el prestador de asistencia técnica no implican costos adicionales. Ello por **cuanto los recursos humanos, materiales y técnicos con los que cuentan atienden simultáneamente otros Programas Habitacionales y operan a plena capacidad**, situación que ha sido reconocida por el panel.

A nuestro juicio, son los operadores directos quienes efectivamente cuentan con información suficiente para determinar las reales necesidades que demanda la implementación de un nuevo Programa, como es el caso de la Asistencia Técnica, a partir de un análisis de la infraestructura disponible, los recursos humanos con que cuenta y su especificidad, la reorganización de sus unidades, etc.

2.6 Fortalecer la coordinación con los Municipios:

Este Ministerio continuará impulsando las acciones de coordinación entre los SERVIU y los Municipios que incluyen la difusión del Programa, la inscripción y el traspaso de información CAS de los postulantes, y especialmente la coordinación para complementar recursos en la solución habitacional integral con éste y otros Programas sectoriales y locales entre los que figuran aportes de terrenos, desarrollo de proyectos de densificación,

determinación de áreas territoriales prioritarias para el desarrollo comunal, intercambio de información, etc.

Fortalecer dicha instancias implica apoyar a las regiones para el desarrollo de un plan de acción que involucre diversas actividades de capacitación en las distintas áreas potenciales de coordinación con los Municipios, como por ejemplo seminarios y/o capacitación a las Unidades de Vivienda y sus Dirección de Obras y a los propios SERVIU y SEREMI.

Ello sin duda involucra recursos. Por consiguiente, el MINVU discrepa de la apreciación del Panel referida a que esta recomendación no implica recursos adicionales.


MCE/GSC/MRM
19/08/99