

**RESUMEN EJECUTIVO  
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES  
(EPG)**

**SISTEMA INTEGRADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL, DS N°1 Y SUBSIDIO DE ORIGINACIÓN  
MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO  
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO**

**PANELISTAS:  
Viviana Fernández Prajoux (Coordinadora)  
Jorge Larenas Salas  
Marcelo Silva Ramírez**

**ENERO – AGOSTO 2014**

**NOMBRE PROGRAMA:** Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, DS N°1 y Subsidio de Originación  
**AÑO DE INICIO:** 2011 y 2002 respectivamente  
**MINISTERIO RESPONSABLE:** Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU  
**SERVICIO RESPONSABLE:** Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo

**RESUMEN EJECUTIVO**

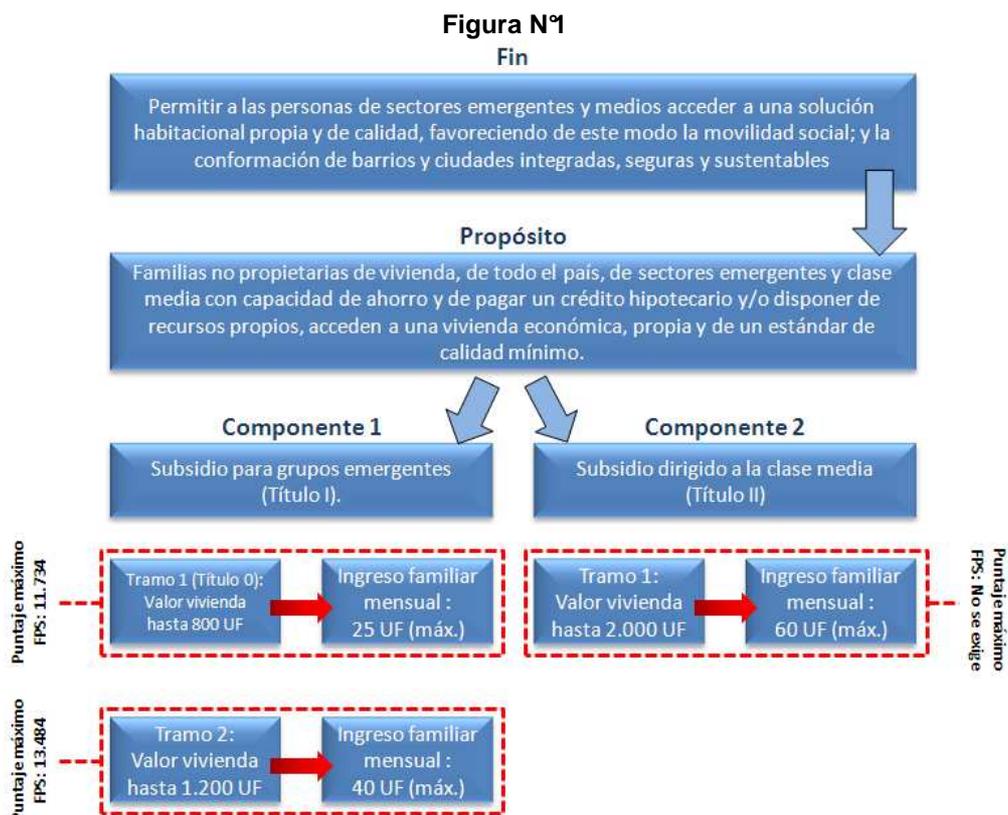
**PERÍODO DE EVALUACIÓN:** Programa DS N°1: 2011/2013 – Subsidio de Originación: 2010/2013

**PRESUPUESTO PROGRAMAS AÑO 2014:** - Programa DS N°1: M\$ 215.848.343  
 - Subsidio de Originación: M\$ 3.040.838

**A. PROGRAMA DS N°1**  
**A.1. Descripción general del programa**

Este programa regula la entrega de subsidios habitacionales destinados a apoyar la construcción o compra de una vivienda económica, nueva o usada, en sectores urbanos o rurales, para uso habitacional de beneficiarios pertenecientes a sectores emergentes, cuya postulación puede ser individual (sin tener que depender de una Entidad Patrocinante<sup>1</sup>) o colectiva y así, una vez obtenido el beneficio, busquen una alternativa habitacional que se adapte a su realidad y necesidades.

- *Objetivos del programa DS N°1*



Fuente: Elaboración propia en base a DS N°1 y [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

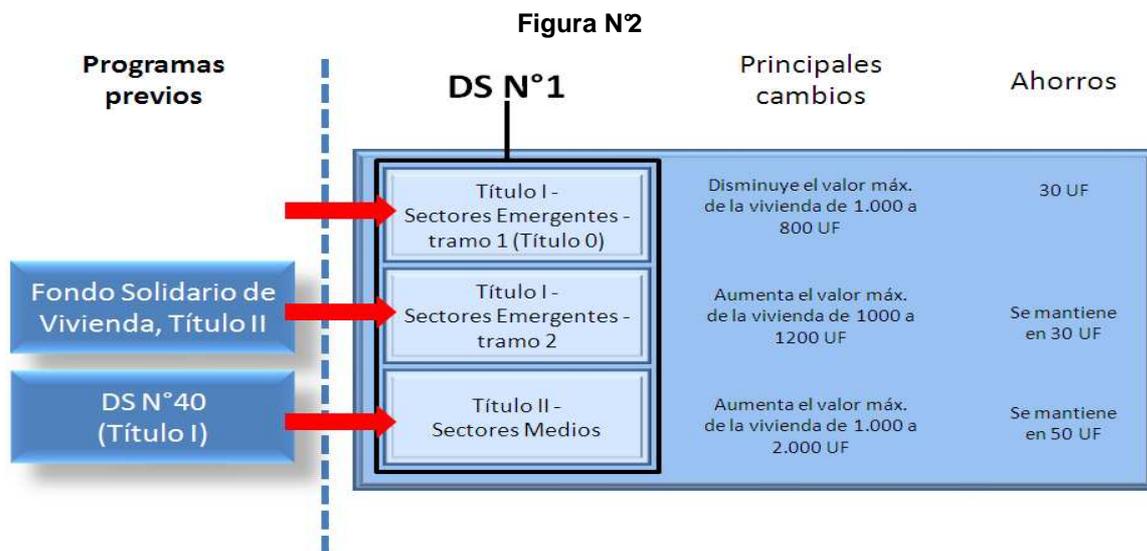
<sup>1</sup> Entidades Patrocinantes: personas jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, tales como cooperativas abiertas de vivienda, corporaciones, fundaciones e inmobiliarias, cuya función es la de organizar y patrocinar grupos de postulantes al subsidio habitacional y el desarrollo de proyectos habitacionales.

El Programa DS N°1 se complementa con otros subsidios indirectos que se otorgan al beneficiario, como el subsidio a la originación, el subsidio implícito, el seguro de desempleo o de incapacidad temporal, el seguro de remate y el subsidio para Asesoría Social o Asistencia Técnica. El subsidio de originación se paga a la entidades crediticias por los créditos otorgados a los beneficiarios de subsidios habitacionales inferiores a 500 UF, básicamente este subsidio aporta a la entidad por el otorgamiento del crédito. El subsidio implícito tiene por objeto compensar la posible diferencia que se pueda producir en la venta de las letras hipotecarias en el mercado de capitales. El seguro de desempleo permite al beneficiario del crédito poder cumplir con los pagos mensuales comprometidos ante una situación de desempleo o incapacidad temporal, el seguro de remate cancela a la entidad crediticia la posible diferencia que se puede producir en el valor obtenido del remate de una propiedad que producto de su morosidad ha debido salir a remate. El subsidio de Asesoría Social y Asistencia Técnica tienen por objetivo asesorar a la familia beneficiaria en el proceso de materialización del subsidio habitacional e inserción en el barrio donde se localiza la vivienda.

En relación al monto del subsidio, éste es variable y depende del Título, precio y ubicación de la vivienda a adquirir o construir, no existiendo un valor mínimo de la vivienda, sino requisitos técnicos y espaciales que ésta debe cumplir.

▪ *Origen del programa*

El DS N°1 no es un programa habitacional totalmente nuevo, sino más bien una adecuación y fusión de otros programas habitacionales existentes a la fecha de su dictación. La siguiente figura lo muestra:



Fuente: Elaboración propia en base a DS N°1 y [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

Independiente de los cambios aplicados, cabe destacar que el MINVU no posee un diagnóstico u otro tipo de documentación similar que permita argumentar de una manera más sólida el cambio realizado.

▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos (breve caracterización y cuantificación)*

La población potencial es de 1.799.235 hogares, lo cual corresponde a familias no propietarias de vivienda con un ingreso total mensual de hasta 60 UF (tope Título II), con capacidad de ahorro y con acceso

limitado a crédito hipotecario<sup>2</sup> debido a su bajo nivel relativo de ingresos (población potencial). De acuerdo a lo anterior, la población objetivo asciende a 864.209 familias a lo largo del país.

**Cuadro N°1**  
**Población Potencial y Objetivo Por Título**

	Población Potencial	Población Objetivo	Ratio Objetivo/Potencial
Título 0	1.417.234	520.570	0,37
Título I	251.946	247.699	0,98
Título II	130.055	95.940	0,74
Total	1.799.235	864.209	0,48

Fuente: Estudio CEHU en base a CASEN 2011.

▪ *Ámbito de acción territorial*

El ámbito de acción del programa corresponde a todo el territorio nacional.

▪ *Identificación de las fuentes de financiamiento*

Las fuentes de financiamiento del programa son el ahorro del postulante, el subsidio otorgado por el programa, el crédito otorgado por una entidad crediticia y aportes adicionales del postulante o de terceros.

**A.2. Comparación entre programas previos (DS N°40 y FSV II) y el DS N°13**

▪ *Comparación población potencial/objetivo*

**Cuadro N°2**  
**Comparación de Programas Habitacionales previos al DS N°1**

Programa	A quien está dirigido	Requisitos			
		Puntaje FPS	Ingresos máximos	Ahorro (UF)	Valor máximo vivienda (UF)
DS 40, 2004 / Título 1 Sub. general	Personas de sectores medios con capacidad de ahorro y endeudamiento y que puedan acceder y pagar un crédito hipotecario opcional.	No se exige	No hay exigencia de ingresos	50	1.000
DS N° 174, 2005 / título I	Familias comprendidas entre el 20% de los hogares más vulnerables del país	=<a 8.500 puntos		10	(*)
DS N° 174, 2005 / título II	Familias comprendidas hasta el 40% de los hogares más vulnerables del país.	11.734 (2do quintil)		30	1.000
DS N° 49, 2011	Familias sin vivienda, que viven en situación de vulnerabilidad social.	=<a 8.500 puntos		10	(*)
DS N° 1, 2011 / título I	Subsidio a sectores emergentes (con capacidad de pagar un crédito hipotecario y/o disponer de recursos propios)	11.734 (2do quintil)	Tramo 1 25 UF	30	800
		13.484 (3er quintil)	Tramo 2 40 UF		1.200
DS N° 1, 2011 / título II	Subsidio a sectores medios (con capacidad de pagar un crédito hipotecario y/o disponer de recursos propios)	No se exige	60 UF	50	2.000

(\*) Sin precio máximo.

Fuente: Elaboración propia, DS N°1 y www.minvu.cl.

<sup>2</sup> Cálculo realizado por la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) del MINVU en base a los antecedentes entregados por los beneficiarios y la encuesta CASEN 2011.

<sup>3</sup> No se pudo comparar el tramo 1 del Título I del DS N°1 con el Título II del FSV ya que el MINVU señaló que la base de datos presentaba problemas y que no eran confiables, dado que gran parte de la información que las regiones habían registrado manualmente no había sido digitalizada.

Como se desprende del cuadro anterior, los beneficiarios o población objetivo de los programas anteriores al DS N°1 (Título II del Programa FSV y el Título I del DS N°40) son similares al tramo 2 del Título I y al Título II del DS N°1, respectivamente. Se podría afirmar por tanto, que el DS N°1 viene a resolver el problema de vivienda existente, vale decir para los sectores emergentes y medios y lo que hace es readecuar la estructura de los programas ya existentes.

▪ *Comparación producción de los programas<sup>4</sup>*

**Cuadro N°3**  
**Porcentaje de aplicación del Subsidio en el Programa DS N° 40 (Título I)**

	2008	2009	2010	2011
Postulantes	23.886	27.221	48.337	5.231
Seleccionados	23.490	21.008	22.733	5.230
Pagados	12.443	14.302	15.815	3.006
<b>% de aplicación</b>	<b>52,97</b>	<b>68,07</b>	<b>69,56</b>	<b>57,47</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Rukán – MINVU.

**Cuadro N°4**  
**Porcentaje de aplicación del Subsidio en el Programa DS N°1 (Título II)**

	2011	2012	2013
Postulantes	33.239	39.920	31.069
Seleccionados	15.591	18.147	15.874
Pagados	10.033	7.844	1.009
<b>% de aplicación</b>	<b>64,35</b>	<b>43,22</b>	<b>6,35</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Rukán – MINVU.

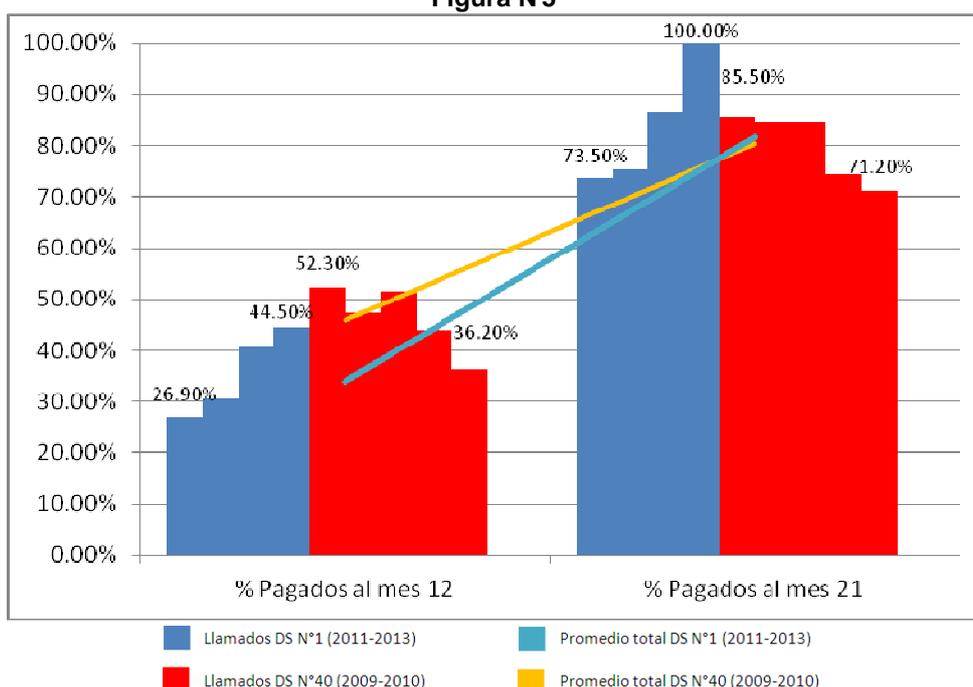
Como se desprende de los cuadros anteriores, considerando los últimos tres años del Programa DS N° 40, título I, que es el Subsidio General, comparable con el Título II del DS N° 1, el porcentaje de aplicación del subsidio, vale decir la relación entre subsidio otorgado y pagado es relativamente similar, 68.07, 69.56 en el DS N° 40 y 64.35 en el primer año del DS N° 1, situación que según el MINVU se explica por las operaciones que quedaron pendientes al momento del cierre del DS N° 40 y primer llamado del DS N° 1.

El menor porcentaje de aplicación del DS N° 1 (subs idios pagados) a partir del segundo año, se explica por el tiempo que demoran los subsidios en pagarse, que varían entre 15 y 24 meses. Vale también la pena recordar que en el año 2012, se extiende el periodo de vigencia de los subsidios de 21 a 48 meses, por tanto el tiempo de pago es más largo y lo hace difícil de comparar con el del DS N°40.

Al respecto, los datos muestran que un alto porcentaje de los subsidios del DS N°1 se hacen efectivos luego de 21 meses de entregados (84% promedio para llamados 2011-2012), cifra que ha ido en aumento en los últimos llamados, y que se compara favorablemente con lo mostrado por el programa anterior (DS N°40) (80% promedio para los llamados 2009-2010).

<sup>4</sup> No se pudo comparar el tramo 2 del Título I del DS N°1 con el Título II del FSV ya que el MINVU señaló que la base presentaba problemas, no era confiable dado que mucha información que las regiones habían registrado manualmente no había sido digitalizada.

**Figura N°3**



Fuente: Elaboración propia en base a Base Rukán – MINVU.

### A.3. Resultados de la Evaluación

#### ▪ Justificación del programa

El panel evaluador considera que el problema que da origen al programa DS N°1 no está claramente identificado, ya que no existen datos den cuenta de un déficit cuantitativo o cualitativo relacionado a las demandas de los propios beneficiarios, y los antecedentes recopilados dan a entender que el DS N°1 es más bien una adecuación y fusión de instrumentos ya existentes (DS N° 174 (Fondo Solidario de Vivienda) y el DS N°40 (Subsidio General)), y no un programa nuevo propiamente tal<sup>5</sup>.

En ese sentido, la justificación del denominado "Sistema Integrado de Subsidio Habitacional" (DS N°1) estaría más bien dada por el objetivo "permanente" de hacer más eficaz y eficiente la entrega de productos o servicios, por la vía de un mejoramiento continuo de procesos, y no por la detección de un problema de orden mayor que requiera de una "nueva intervención" o de poner fin a un programa ya existente.

El MINVU, ha señalado que "las modificaciones propuestas en 2010 a la política habitacional, fueron planteadas como una mejora continua de los programas... las propuestas de modificaciones enfatizaban la necesidad de ajustar la focalización de los instrumentos, modificando los requisitos, la composición y peso de los puntajes de selección, sumado a la incorporación de nuevos conceptos tales como "postulación grupal sin proyecto" y "nómina de oferta de proyectos", aspectos que dificultaban las

<sup>5</sup> Tales adecuaciones involucran también al DS N°49 puesto que entre ambos decretos se buscaría corregir eventuales distorsiones en la focalización de los programas y sus respectivos títulos, así como ajustar el perfil de la población beneficiaria a la estructura administrativa sectorial, es decir, que los grupos vulnerables (DS N°49) sean efectivamente atendidos por la Unidad de Atención de Grupos Vulnerables y los grupos medios y emergentes puedan ser atendidos por la unidad respectiva (DS N°1). A estos programas también se puede sumar el de arrendamiento, cuya población objetivo corresponde a la misma del tramo 1 del Título 1 de DS N°1.

modificaciones de los reglamentos existentes, por lo que se opta por un nuevo reglamento, concebido desde el origen con las nuevas estructuras".<sup>6</sup>

▪ *Eficacia y Calidad*

a) *Indicadores de cobertura*

En términos de cobertura respecto de la población objetivo, se observa que esta es relativamente baja, pero ha ido aumentando sostenidamente a lo largo del periodo de evaluación. Lo anterior se explica por el importante aumento del número de beneficiarios efectivos (crecimiento de 46% en el periodo), lo que redundó en un aumento de un poco más de 2 puntos porcentuales en el ratio beneficiarios/ población objetivo del programa.

**Cuadro N°5  
Cobertura Años 2011-2013**

<b>Año</b>	<b>Población Potencial (a)</b>	<b>Población Objetivo (b)</b>	<b>Beneficiarios Efectivos (c)</b>	<b>% Beneficiarios respecto a Población Potencial (c)/(a)</b>	<b>% Beneficiarios respecto a Población Objetivo (c)/(b)</b>
2011	1.799.235	864.209	33.253	1,85%	3,85%
2012	1.765.982	830.956	41.661	2,36%	5,01%
2013	1.724.321	789.295	48.604	2,82%	6,16%
%Variación 2011-2013	-4,16%	-8,67%	46,16%	0,97%	2,31%

Fuente: Base Rukán – MINVU

Al analizar estos datos por los distintos títulos del programa se observa que, en términos de eficacia, el programa muestra resultados modestos. Lo anterior se afirma a partir de la existencia de importantes diferencias en la cobertura entre los distintos títulos: para el periodo 2011-2013 (respecto de la población objetivo), el programa ha atendido al 3,89% de las familias del segmento inferior (Título 0) de los sectores emergentes (que cae al 0,64% si se consideran los subsidios pagados al momento de esta evaluación). En contraposición, el segmento superior de los sectores emergentes (Título I) la cobertura llega a un 21,66% de la respectiva población objetivo (que baja a un 9,42% si se consideran los subsidios pagados) y de manera más llamativa se muestra el Título II que atiende a familias de sectores medios y que ha abarcado al 51,71% de su población objetivo durante el periodo (cayendo a un 19,69% en los subsidios pagados). Esto indicaría una ausencia de proporcionalidad en el enfrentamiento del problema, observándose buenos resultados en la atención de familias que podrían optar a mecanismos de acceso a la vivienda en los instrumentos que ofrece el mercado a través del sector financiero (los segmentos asociados al Título I disponen de ingresos de hasta 40 UF y los segmentos asociados al Título II de hasta 60 UF por lo que son reconocidos como sujetos de crédito de acuerdo las reglas que se otorga el sistema financiero) y, por otro lado observándose resultados menos favorables en la atención de familias que requieren el apoyo estatal para adquirir una vivienda<sup>7</sup>.

Es importante mostrar que la baja cobertura de la población objetivo del Título 0 se debe a distintos factores (Cuadro N°6). Por una parte, existe un bajo nivel de postulantes respecto de la población objetivo (16% versus 52% del Título I y 109% del Título II), es decir, un porcentaje importante de quienes podrían ser beneficiados por el subsidio ni siquiera se interesan en postular. Lo anterior puede ser un indicio

<sup>6</sup> Observaciones de la Contraparte Ministerial al Informe del 10 de marzo de 2014.

<sup>7</sup> Se han realizado consultas en instituciones financieras y, en general, se establece como condición para acceder a créditos hipotecarios el disponer de una renta mínima de 17UF. No obstante el panel estima que familias con tales niveles de ingresos pueden ver afectada su capacidad para afrontar con certidumbres sus proyectos vitales, por lo que se hace imprescindible disponer de mecanismos de financiamiento de la vivienda para dichas familias evitando que pongan en riesgo su calidad de vida.

respecto a que el beneficio ofrecido por el Título 0 no es suficientemente atractivo para su población objetivo.

**Cuadro N°6**  
**Postulantes, Subsidios Otorgados y Subsidios Pagados según Título (acumulado 2011-2013)**

	<b>Población potencial</b>	<b>Población objetivo</b>	<b>Postulantes</b>	<b>Subsidios Postulados Otorgados</b>	<b>Subsidios Otorgados Pagados</b>	<b>Pagados/Otorgados</b>	<b>Otorgados/Postulados</b>	<b>Postulados/Pob. Objetivo</b>
Título 0	1.417.234	520.570	83.807	20.263	3.311	16%	24%	16%
Título I	251.946	247.699	128.651	53.643	23.339	44%	42%	52%
Título II	130.055	95.940	104.228	49.612	18.886	38%	48%	109%
<b>TOTAL</b>	<b>1.799.235</b>	<b>864.209</b>	<b>316.686</b>	<b>123.518</b>	<b>45.536</b>	<b>37%</b>	<b>39%</b>	<b>37%</b>

Fuente: Base Rukán - MINVU

Estas bajas cifras de cobertura se exageran al analizar qué sucede con los postulantes a cada uno de los títulos. El Cuadro N°6 muestra que para un número de postulantes entre los 80 mil y 120 mil en los tres títulos, los niveles de adjudicación de las postulaciones también son significativamente menores para el Título 0 (24% versus 42% para el Título I y 48% para el Título II).

Finalmente, al comparar el porcentaje de subsidios otorgados que han sido pagados, el Título 0 nuevamente muestra cifras menores a las de resto (16% versus 44% del Título I y 38% del Título II). Lo anterior muestra que la baja cobertura del Título 0 respecto de los otros títulos se explica por diferentes factores, que van desde menor interés por postular de parte de su población objetivo (diseño del subsidio), hasta menores tasas de adjudicación y pago (gestión del subsidio).

En cuanto a la producción de bienes y servicios (componentes), el programa no explicita metas anuales ni establece criterios que orienten ponderaciones en el tratamiento de los distintos títulos. Ya se ha señalado una distorsión en las cuotas observadas en cada uno de ellos a partir de los datos referidos a la población potencial y población objetivo. Es así que para el Título II podría estimarse que el programa atendería a la población objetivo en los próximos tres años, para el Título I en un horizonte de 15 a 20 años, pero que para el Título 0 dicha posibilidad se torna remota. Sin embargo, a pesar que las diferencias en la atención de poblaciones de distintos segmentos a los que apunta el programa son importantes, se espera que disminuyan a futuro. La evolución en el número de beneficiarios para el periodo de análisis muestra que el incremento en el número de beneficiarios se explica principalmente por los aumentos significativos en beneficiarios del Título 0 y Título I (aunque en menor medida para éste último), como muestra el Cuadro N°6. Lo anterior ayudaría a revertir de alguna forma a las importantes diferencias observadas en los cuadros anteriores.

**Cuadro N°7**  
**Beneficiarios Efectivos Años 2011-2013**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>% Variación 2011-2013</b>
Título 0	-	2.628	6.005	128,50%
Título I	17.662	20.886	26.725	51,31%
Título II	15.591	18.147	15.874	1,82%
<b>Total</b>	<b>33.253</b>	<b>41.661</b>	<b>48.604</b>	<b>46,16%</b>

Fuente: Base Rukán – MINVU

Otro aspecto que resalta es la ausencia de estándares claros respecto de, por ejemplo, los máximos permitidos en términos de ahorro previo, puesto que para el Título 0 se observa un máximo equivalente a 12 veces el ahorro mínimo, un poco más de 21 veces para el Título I y un poco menos de 20 veces para el Título II. Si a ello se suma la distinción entre ahorro acreditado y aportes complementarios, queda en evidencia que las familias despliegan esfuerzos bastante significativos para competir por los subsidios y/o para ser competitivos al momento de salir a comprar viviendas; en esto también llama la atención el

otorgamiento de beneficios que pueden resultar marginales para quienes lo reciben cuando se aportan fondos propios del orden de las 1.800 UF para optar a subsidios de 100 UF.

**Cuadro N°8**  
**Ahorros, Subsidio y Crédito Promedio, Máximos y Mínimos por Título (UF)**

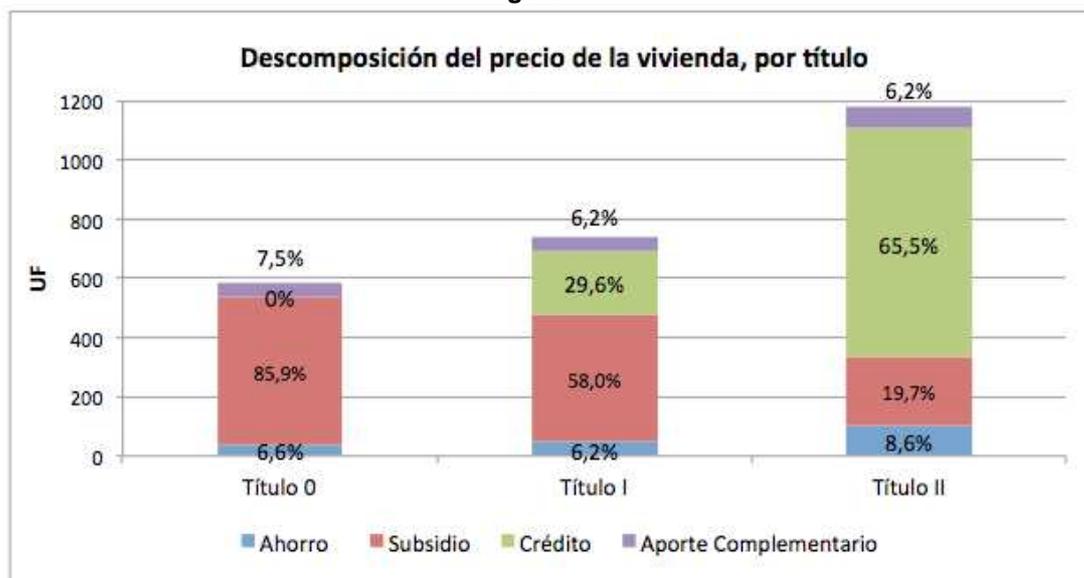
	Ahorro			Subsidio			Crédito (*)			Aporte Complementario		
	Prom	Max	Min	Prom	Max	Min	Prom	Max	Min	Prom	Max	Min
Título 0	38,54	361,26	30	499,91	700	333,2	-	-	-	43,52	368,47	0
Título I	46,08	649,36	30	429,15	700	129,7	491,9	1066,5	10	45,53	846,75	0
Título II	101,31	981,94	50	232,9	500	90	869,4	1849	66,04	72,8	1845,3	0

(\*) Promedio incluye sólo operaciones con crédito. En el caso del Título I, el 54,6% de los beneficiarios no recurre al crédito y en el caso del Título II, esta cifra es 11,7%

Fuente: Base Rukán – MINVU.

De acuerdo a los datos del cuadro anterior, se observa que, las viviendas del Título cero son financiadas en gran parte con el subsidio, mientras que el aporte proporcional del subsidio disminuye significativamente para los otros títulos, siendo básicamente reemplazado por crédito hipotecario (Figura N°4).

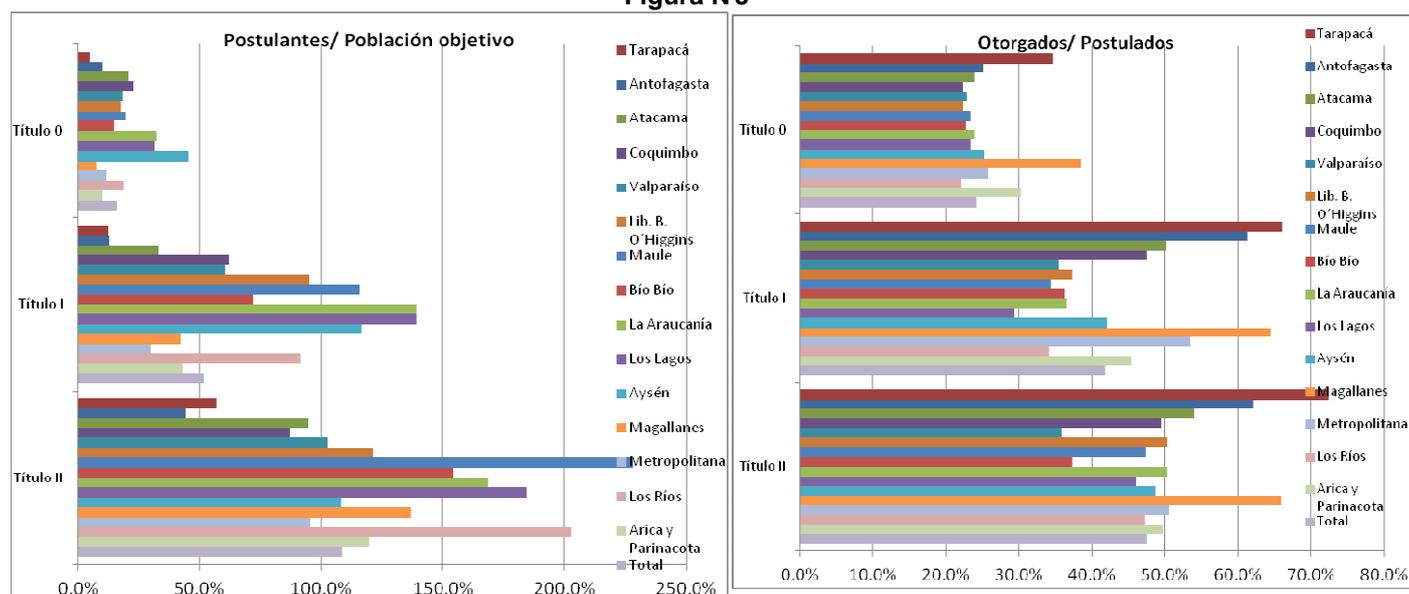
**Figura N° 4**



Fuente: Elaboración propia en base a Base Rukán – MINVU.

A nivel regional, se observan importantes diferencias en las tasas de postulación (postulantes/ población objetivo) y adjudicación (otorgados/ postulados) entre títulos y regiones. En primer lugar, se observa que las tasas de postulación son mayores para los títulos II y I (en comparación al Título 0) y menores en regiones extremas. Al analizar las tasas de adjudicación (similares a las de pago, no mostradas), se observa el comportamiento contrario: si bien éstas siguen siendo menores para el Título 0, son mayores para zonas extremas. Lo anterior podría explicarse por la existencia de diferencias regionales en los valores de las viviendas,

**Figura N°5**



Fuente: Elaboración propia en base a Base Rukán – MINVU.

**b) Indicadores de calidad**

En cuanto a la calidad, se ha elaborado un indicador referido a la superficie por integrante del hogar que ofrecen las viviendas a las que pueden acceder las familias beneficiarias del programa. Al respecto, y a pesar de las diferencias de precios de las viviendas según título, se aprecian superficies promedio bastante homogéneas (se puede especular que las viviendas correspondientes al Título II por condiciones de localización y terminaciones de mayor calidad, tienden a sacrificar superficie); no obstante, la calidad diferenciada se tensiona por el tamaño de los hogares (que se incrementan en los sectores emergentes) afectando finalmente la superficie promedio por integrante del hogar que pasa de 25,2 m<sup>2</sup> para familias del Título II a 15m<sup>2</sup> en los hogares del Título 0.

**Cuadro N°9**

**Superficie, precio total y precio/mts<sup>2</sup> de viviendas nuevas y usadas por Título (acumulado 2011-2013)**

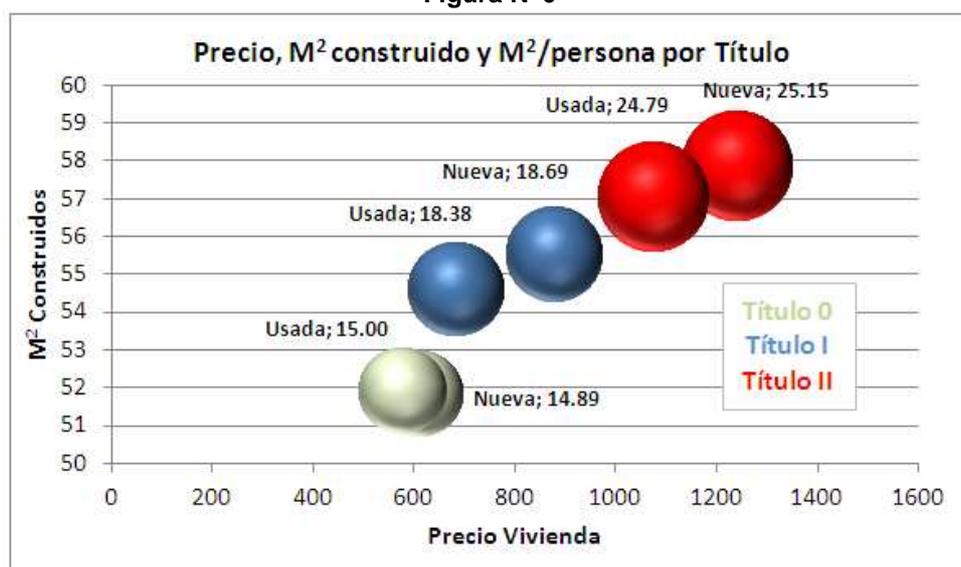
Tamaño Promedio Hogar (N° personas)	Título 0		Título I		Título II	
	3,46		2,97		2,30	
	Vivienda Nueva	Vivienda Usada	Vivienda Nueva	Vivienda Usada	Vivienda Nueva	Vivienda Usada
M <sup>2</sup> Construidos	51,82	51,91	55,50	54,58	57,84	57,02
Precio	612,69	579,46	878,83	685,47	1.241,92	1.075,36
Precio/M <sup>2</sup>	11,82	11,16	15,84	12,56	21,47	18,86
M <sup>2</sup> / Persona	14,98	15,00	18,69	18,38	25,15	24,79

Fuente: Base Rukán – MINVU

También resulta pertinente comparar los tamaños y precios de las viviendas según sean nuevas o usadas. En este caso se observa que para el Título I y II hay una lógica de que una vivienda nueva presenta un mayor precio; sin embargo, la situación para el título 0 es casi similar para ambos tipos de vivienda<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> La magnitud de cada esfera representa el indicador "M<sup>2</sup>/persona"

Figura N°6

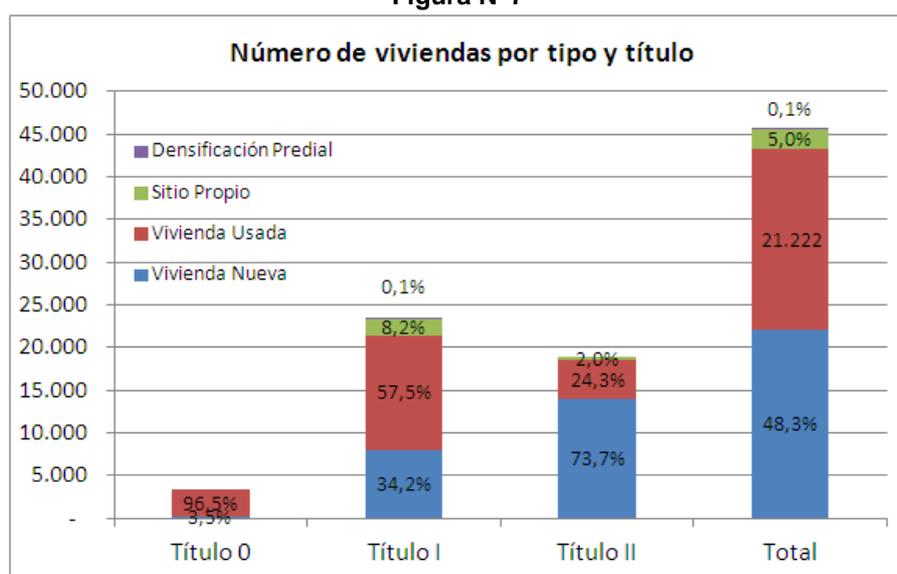


Fuente: Elaboración propia en base a Base Rukán – MINVU.

Se puede señalar que durante el año 2013 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó un estudio de satisfacción de usuarios para indagar la evaluación de éstos respecto al proceso de postulación pero que no aborda la satisfacción con el producto final obtenido. Los resultados son ampliamente positivos, dado que en todas aquellas preguntas de evaluación, las respuestas “de acuerdo” y “muy de acuerdo” acumulan más del 80% de las respuestas. Si bien no pone en duda los resultados de la encuesta, el hecho que los usuarios pudiesen asociar el tipo de respuestas y el desenlace de la postulación relativiza la lectura excesivamente exitista de los datos.

Otro elemento a relevar tiene que ver con el tipo de aplicación por el cual se opta para hacer efectivo el subsidio, observándose comportamientos bastante disímiles según título. Tal comportamiento denotaría una ausencia de mercado de vivienda nueva para el segmento correspondiente al Título 0, puesto que el 96,5% de los beneficiarios opta por adquirir una vivienda usada, situación contrastada con el Título II en que el 73,7% se inclina por vivienda nueva.

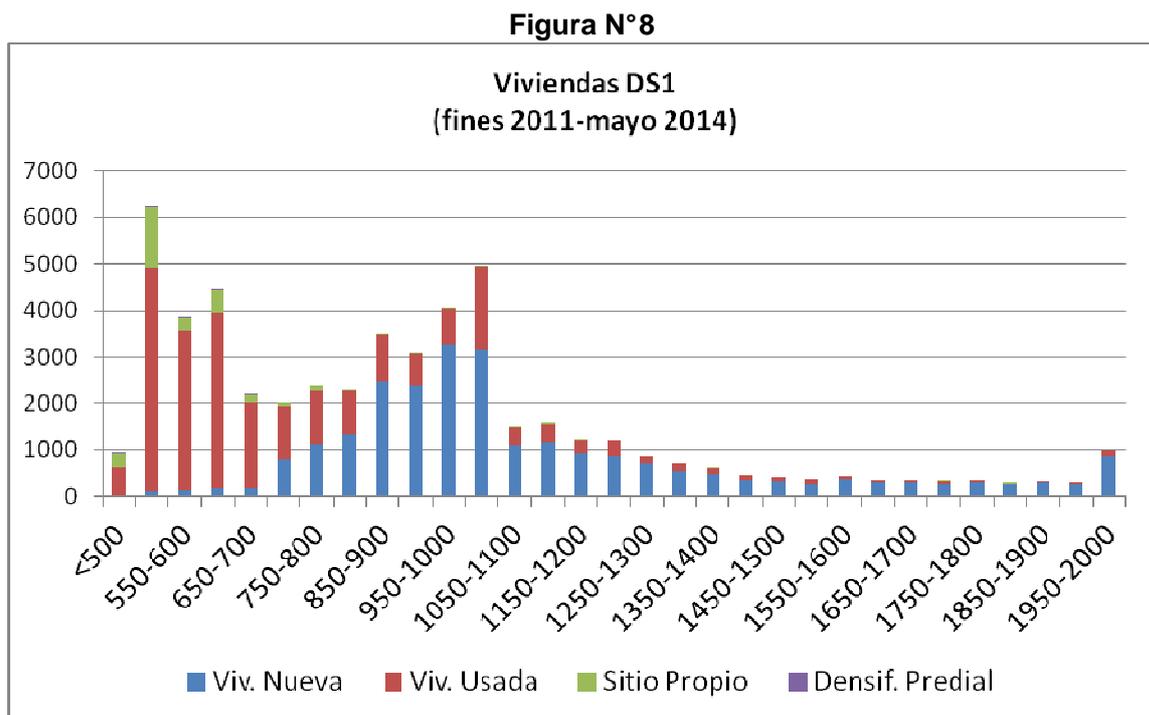
Figura N°7



Fuente: Elaboración propia en base a Base Rukán – MINVU.

El caso del Título I presenta mayor equilibrio y diversidad en la medida que el 57,5% adquiere vivienda usada, el 34,2% vivienda nueva y un no despreciable 8% opta por vivienda nueva en sitio propio, de acuerdo a la Figura N°7 (cifras 2011-2013).

Al respecto, la Figura N° 8 muestra que el porcentaje de viviendas nuevas aumenta en la medida que aumenta el valor de la vivienda. De igual forma se aprecia que la compra de viviendas se concentra en precios entre 500 y 650 UF (27,8% del total), presumiblemente viviendas del Título 0 y entre 850 y 10.50 UF (29,8% del total), probablemente viviendas del Título I.



Fuente: Elaboración propia en base a Base Rukán – MINVU.

Respecto de la localización, los resultados<sup>9</sup> muestran que a nivel de comunas, y considerando sólo beneficiarios de la Región Metropolitana, los beneficiarios de grupos vulnerables, junto con preferir su comuna de residencia al postular, compran en menor medida en otra comuna una vez que se adjudican el beneficio (36% decide cambiar de comuna), al contrario a lo que sucede con el Título II, donde más del 50% de los beneficiarios hace efectivo el subsidio (adquisición de vivienda) en una comuna de residencia distinta a la original.

- *Economía y Eficiencia*

El financiamiento del programa ha tenido una evolución creciente llegando a alcanzar un 125% de variación en el período 2012-2014. El presupuesto anual se duplica en los 2 últimos años respecto de primer año con asignación (2012). Algo similar sucede en términos relativos respecto al presupuesto total del MINVU, pasando de un 6% en 2012 a un 16% en 2014.

<sup>9</sup> El análisis se realizó con información proporcionada por los beneficiarios, que muestran el número de postulantes que declaran preferir la comuna de residencia (previo al pago del subsidio) y aquellos que han adquirido una vivienda en una comuna distinta a la de residencia al momento de postular (posterior al pago del subsidio).

Para el año que se crea el programa y en que no existe presupuesto asignado, se registra un gasto poco significativo que alcanza a los 1.825 millones de pesos. Posteriormente, en 2012 y 2013 el gasto se relaciona directamente con el presupuesto inicial del año, y en ambos casos resulta ser superior a este último en 22% y 8% respectivamente. Esta sobre/ejecución es consistente con la situación observada a nivel institucional, y la razón de aquello, de acuerdo a lo informado por MINVU, es que durante el año existen diversas modificaciones presupuestarias, evaluadas y aprobadas por DIPRES, con toma de razón de la Contraloría General de la República, de acuerdo a las necesidades de los programas habitacionales y la ejecución de los subsidios otorgados con anterioridad. El cuadro siguiente presenta la evolución de la ejecución presupuestaria del programa entre los años 2011 y 2014:

**Cuadro N°7**  
**Presupuesto del programa y Gasto Devengado 2011-2014 (Miles de \$ 2014)**

Año	Presupuesto Inicial del programa	Gasto	% Ejecución del presupuesto
	(a)	(b)	(b/a)*100
2011	0	1.825.357	
2012	89.408.560	109.253.815	122%
2013	194.917.983	210.126.283	108%
2014	217.059.126	s/i	

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes MINVU

El cuadro siguiente muestra el gasto total y la distribución por componente:

**Cuadro N°8**  
**Gasto Total por Componente 2011-2013 (Miles de \$2014)**

Componente del DS1	2011		2012		2013	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Título I Tramo 1	0	0%	0	0%	22.671.798	11%
Título I Tramo 2	1.249.248	68%	76.949.549	70%	128.666.720	61%
Título II	576.109	32%	32.304.266	30%	58.787.765	28%
<b>Total</b>	<b>1.825.357</b>	<b>100%</b>	<b>109.253.815</b>	<b>100%</b>	<b>210.126.283</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a antecedentes entregados por MINVU

Como se puede observar en el cuadro anterior, el gasto se distribuye para Título I/ tramo 2 y Titulo II, en proporciones similares para 2011 y 2012, esto es, 70/30. Para 2013 se incorpora el Tramo 1 del Título I capturando éste un 11% de total de gasto de producción para ese año. Entonces, de acuerdo al gasto asignado, la participación de los distintos segmentos en el subsidio DS1 ha permanecido relativamente estable en el periodo, especialmente la participación de los sectores medios (Título II).

Considerando que el programa se materializa en una transferencia directa a los beneficiarios, el costo por unidad de impacto se relaciona directamente con el monto de subsidio otorgado. En otras palabras, por cada familia que accede a una vivienda económica (Propósito) el programa utiliza recursos mínimos<sup>10</sup> equivalentes al monto del subsidio. No es posible determinar un costo unitario en base a subsidios otorgados cada año y el gasto devengado declarado por la institución para el mismo periodo, toda vez que a tasa de aplicación de subsidio no es 100% durante un año. Además, no todos los subsidios otorgados se hacen efectivos.

La mejor estimación para la relación costo/beneficiario, considerando -además- que el producto (subsidio) se entrega por una sola vez, es el monto mismo del subsidio. El costo por beneficiario (así medido) ha experimentado un alza general de 27% en el periodo 2011-2013 (de M\$7.940 a M\$10.064). Este

<sup>10</sup> Al monto de subsidio se debe sumar el costo o gasto necesario para ejecutar el proceso de postulación, selección y entrega de mismo. Estos costos asociados fueron solicitados, pero no fueron entregados por el MINVU por no tener una valoración de ellos.

significativo aumento general se explica por el aumento en el peso relativo de los subsidios “pagados” a título I, los que corresponden a montos de subsidio mayores.

No obstante, el costo así calculado no entrega información suficiente de cuan eficiente es el proceso de producción. De hecho, este costo está predefinido en una fórmula que depende de precio de la vivienda. En el mismo sentido, serían los costos distintos al valor del subsidio<sup>11</sup> propiamente tal (costos indirectos), los que podrían – eventualmente<sup>12</sup> - usarse de manera más “eficiente” por la vía de mejorar la gestión. Son, justamente esos costos, lo que el programa no tiene identificados ni valorados, y sobre los cuales no se puede emitir un juicio respecto a su magnitud.

En este programa existe una relación directa con los beneficiarios, por lo tanto, el análisis anterior (costo por beneficiario) también es válido para los componentes (costo por unidad de subsidio). En el cuadro siguiente, los costos unitarios por componente:

**Cuadro N°9  
Gasto Promedio por Unidad de Producto 2011-2013 (M\$ 2014)**

Componente	Costo unitario (M\$)			Variación 2011-2013
	2011	2012	2013	
Título I	9.911	10.467	11.019	11,2%
Título II	5.497	5.582	5.701	3,7%
<b>Total</b>	<b>7.940</b>	<b>8.531</b>	<b>10.064</b>	<b>26,7%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos RUKAN

De acuerdo al cuadro anterior, el costo por beneficiario ha experimentado un alza de 11,2% y 3,7% para cada uno de los componentes, título I y título II respectivamente. Esta relativamente baja variación positiva responde, en parte, a que el modelo de cálculo presenta topes máximos para el único factor determinante de subsidio (el precio de la vivienda) como para el subsidio mismo. Esto hace que el subsidio promedio se mantenga relativamente estable en la medida que la demanda se distribuya socioeconómicamente sin grandes cambios entre un periodo y otro, dentro de un mismo tramo (se reduce la varianza).

Por otra parte, se tiene que un aumento en el subsidio promedio de los componentes y a nivel agregado, se corresponde con precios de viviendas “subsidiadas” que declinan. Por lo tanto, para el periodo en estudio, se observa un crecimiento de la porción del precio de la vivienda que es financiado por el Estado. Esto evidencia que el subsidio no sólo ha aumentado en términos absolutos, sino también en términos relativos. Si analizamos estos resultados desde la eficiencia de programa, podemos interpretarlo como un proceso de producción que se encarece en términos absolutos y relativos, y que – por lo tanto – se hace menos eficiente. Sin embargo, esta conclusión se relativiza cuando entendemos el subsidio como una transferencia más que como un costo.

▪ *Desempeño Global del programa*

- Para efectos de esta evaluación, el programa no entregó ningún diagnóstico preciso que refiera al problema que busca resolver, mitigar o controlar a través de acciones de política pública. Lo anterior conlleva a que sus distintos componentes (Títulos 0, 1 y 2) no operan de manera coherente para responder a la magnitud que presenta la carencia de vivienda en segmentos vulnerables, emergentes

<sup>11</sup> El subsidio, en tanto transferencia del Estado a Personas/Familias, no constituye costo ni beneficio social, más que los que podrían generarse por el efecto redistributivo de una política habitacional, e indirectamente por el impacto real en el mercado de viviendas. Esto es, los beneficios reales los encontraremos sólo en la diferencia entre el valor social de las viviendas y el costo social de producirlas, en donde el subsidio es sólo una herramienta para corregir una distorsión y aumentar el consumo a niveles socialmente deseados

<sup>12</sup> Dependiendo de su magnitud relativa y margen de maniobra.

y medios. Si bien el programa define anualmente un número de subsidios a entregar y unos montos asociados, ellos no dicen relación con la población objetivo del programa.

- Los tres primeros años de operación del programa (2011, 2012 y 2013), el programa definió el número de subsidios presumiblemente en función de la lógica anterior con que habían operado los programas a los cuales reemplazó. Lo anterior debido a que recién el año 2013 el CEHU calculó la población potencial y objetivo a partir de la Encuesta CASEN del año 2011. Actualmente, al no existir una nueva Encuesta CASEN o similar no es posible actualizar dicha población, descontando la población que ya ha sido atendida, para afinar el número de subsidios a entregar en función de la población objetivo que lo requiere. Cabe señalar que la misión del MINVU se refiere a atender a las familias que más lo necesitan.
- Respecto de sus predecesores, el programa muestra niveles de producción relativamente similares. De los subsidios entregados, un alto porcentaje se hacen efectivos luego de 21 meses (84% promedio para llamados 2011-2012), cifra que ha ido en aumento en los últimos llamados, y que se compara favorablemente con lo mostrado por el programa anterior (DS N°40) (80% promedio para los llamados 2009-2010).
- El “Título 0 (subsidio a sectores emergentes)” presenta una baja cobertura (sólo el 16% de la población objetivo postula al programa y 0,6% de la población objetivo son beneficiarios), la cual se explicaría por la existencia de otro programa que atiende a la misma población objetivo, ofreciendo beneficios similares (DS49), como por la desventaja relativa de los beneficios ofrecidos por este título (respecto del Título I y Título II)
- Las cifras obtenidas en la evaluación indican que la población objetivo del “Título II (subsidio a sectores medios)” no posee problemas para acceder a una vivienda propia sin ayuda del Estado: el subsidio promedio entregado a beneficiarios de este título es 233 UF, para comprar viviendas que en promedio cuestan 1.200 UF.
- El programa no identifica ni valora gastos que sean distintos a la transferencia directa derivada del subsidio, esto es, no se tiene información de costos de personal, de bienes y servicios de consumo, de inversión o administración, asociados al programa. Esta falencia en la contabilidad impide obtener más y mejores conclusiones acerca del comportamiento y evolución de las variables que conforman la estructura real de los costos de producción y administración del DS N°1.
- El costo por beneficiario, medido como subsidio promedio, experimentó un importante aumento en el periodo 2011-2013, aumentando un 27% en el periodo, pasando de 8 a 10 millones de pesos. De acuerdo al MINVU, y a las propias cifras aquí presentadas, esto se explicaría porque la creación del Título 0 (Título I, Tramo 1) incentivó la adquisición de viviendas usadas de menor valor (hasta 800 UF), por lo tanto, los montos del subsidio involucrados son mayores de acuerdo a las fórmulas de cálculo del subsidio establecidas en el DS N°1.

### **A.3. Principales Recomendaciones**

- Se requiere actualizar el diagnóstico de la población objetivo y potencial, ojalá anual o bianualmente de modo de establecer metas y horizontes de cumplimiento de las metas asociadas a dicho diagnóstico, definiendo claramente el problema que busca resolver.
- Se necesita hacer una revisión de los criterios para definir la población objetivo del Título 0, la que considere los posibles traslapes con otros programas como el DS N°49.
- De igual manera, es necesario analizar la definición de población objetivo del Título II, en vista de los resultados entregados por la evaluación. Una vez definido el problema que el programa busca resolver, se requiere establecer si esta población posee el problema identificado (y por lo tanto si corresponde que forme parte del programa) y, de ser así, cuáles son los instrumentos necesarios para darle una solución eficaz, eficiente y de calidad.
- Disponer de mecanismos de evaluación de la calidad de los productos entregados (para disponer de información que permita verificar el cumplimiento del fin del programa).

- Se requiere que el programa identifique y valore todos y cada uno de los componentes del gasto asociado a la producción y administración del subsidio. Sin una desagregación, se hace más compleja la tarea de tornar eficientes los procesos.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> De acuerdo a lo expresado por MINVU, para cumplir lo solicitado es necesario que el Ministerio de Hacienda modifique el clasificador presupuestario y llevar la contabilidad gubernamental de la forma que lo solicita DIPRES.

## **B. Subsidio de Originación**

### **B.1. Descripción general del subsidio**

Su objetivo es posibilitar que los beneficiarios de un subsidio habitacional, del cual el Subsidio de Originación es complementario, puedan financiar su vivienda con el ahorro requerido, el subsidio habitacional y el crédito. Consiste en otorgar y pagar a los beneficiarios a través de las instituciones financieras un subsidio adicional, destinado a solventar los costos de originación y administración del crédito.

El subsidio se ha aplicado a tres programas habitacionales: el DS N°40 de 2004, el DS N°4 de 2009<sup>14</sup> y el programa DS N°1 de 2011<sup>15</sup>. La descripción de las características y operación del Subsidio de Originación se describe en detalle en los respectivos decretos que regulan los programas habitacionales. Para que sea aplicable el Subsidio de Originación es necesario que la persona cuente con un subsidio habitacional y éste se encuentre pagado.

El monto del Subsidio de Originación se determina de acuerdo a una fórmula, según el tipo de operación (préstamos con letras hipotecarias y mutuos hipotecarios endosables o créditos con garantía hipotecaria no endosable) y según el monto del crédito solicitado (menor de 100 UF o entre 100 y 500 UF).

El subsidio sólo puede ser endosado a la entidad crediticia que celebró un convenio para esos efectos con el MINVU y que concedió el crédito hipotecario, el mutuo hipotecario endosable o el crédito con garantía hipotecaria no endosable al beneficiario del subsidio habitacional de uno de los 3 programas habitacionales ya señalados.

El MINVU, institución responsable del diseño y operación de este subsidio, señala que el Subsidio de Originación se trata de un beneficio complementario para aquellas familias que acceden a un subsidio habitacional y que no son sujeto de crédito en la banca privada, debido fundamentalmente a sus bajos ingresos y/o a la informalidad de ellos. En función de lo anterior y cuando se traslada el rol crediticio al sector privado, en el año 2001/2002, el MINVU decide implementar este Subsidio de Originación, como un incentivo a las entidades crediticias para otorgar créditos de bajo monto. Se desconoce si se ha realizado algún diagnóstico respecto a este tema,

#### ▪ *Población objetivo y beneficiarios efectivos*

De acuerdo a los antecedentes que ha tenido a la vista el panel, es posible cuantificar la población potencial y objetivo correspondiente al DS N°1. La población potencial corresponde al total de postulantes a los Título I y II. No se cuenta con antecedentes de la población objetivo de los otros programas habitacionales vigentes donde también aplica el Subsidio de Originación. La población objetivo, de acuerdo al reglamento del DS N°1 corresponderá a todos los seleccionados de ambos títulos que requieran optar a créditos iguales o inferiores a 500 UF.

De esa manera para el periodo en evaluación la población potencial y población objetivo serían la siguiente:

---

<sup>14</sup> Subsidio Habitacional Extraordinario

<sup>15</sup> El subsidio de originación se inició en el año 2002 y ha aplicado también a los siguientes programas: DS N°62 de 1984 y DS N°120 de 1995, en los artículos 21bis y 28 bis respectivamente. También aplicó en el DS N°235 de 1985, derogado en el año 2005 por el DS N°40 de 2004.

**Cuadro N° 10**  
**Total de Subsidios Pagados por Año y por Programa**

TOTAL	2010	2011	2012	2013	TOTAL
DS N°4	-	17.969	10.810	21	28.800
DS N°1	-	-	894	709	1.603
DS N°40	432	-	225	-	657
DS N°174	-	-	20	-	20
DS N°120	49	32	-	-	81
<b>TOTAL</b>	<b>481</b>	<b>18.001</b>	<b>11.949</b>	<b>730</b>	<b>31.161</b>

Fuente: Base Origenación, MINVU.

**Cuadro N° 11**  
**Total beneficiarios del Subsidio de Origenación por población potencial y población objetivo (acumulado 2011-2013)**

Año	Población Potencial (a)	Población Objetivo (b)	% Población objetivo / Población potencia (b/a)
<b>Título I</b>	177.668	5.256	2,95%
<b>Título II</b>	104.228	1.812	1,73%
<b>Total</b>	<b>281.896</b>	<b>7.068</b>	<b>2,5%</b>

Fuente: Base Rukán y Base Origenación, MINVU.

Para este periodo de análisis (2012-2013), se han pagado un total de 1.603 subsidios, correspondientes a un 22,6% de la población objetivo. Las principales instituciones financieras que han cobrado el subsidio en el periodo son Scotiabank (37,49%), MyV (34,50%) y BancoEstado (16,09%).

## B.2. Resultados de la Evaluación

- *Justificación del subsidio:*

Como se señaló en la descripción del subsidio, el Subsidio de Origenación se define como un subsidio complementario de los programas habitacionales dirigido a familias que han obtenido un subsidio habitacional y que no son sujeto de crédito en la banca privada.

Sin embargo como se pudo comprobar en las entrevistas a entidades bancarias o financieras que operan con el subsidio<sup>16</sup> y revisión de páginas web<sup>17</sup>, las circunstancias que dieron origen a este instrumento ya no serían las mismas, y por tanto, este subsidio pareciera no justificarse. Lo anterior se basa en el hecho de que estas entidades consultadas generalmente no exigen ingresos mínimos, y cuando lo hacen, este es cercano a los \$ 400.000 (que corresponde al tramo 1 del Título 1 del DS N°1) o determinan el plazo del crédito de modo que el dividendo no exceda el 25% de la renta del solicitante. En la mayoría de los casos se hace una evaluación de la situación laboral y siempre que se acredite debidamente se aceptan tanto empleos dependientes como independientes. En algunos casos también se acepta la complementación de renta por parte de un familiar.

<sup>16</sup> Banco Chile, Banco Santander y COPEUCH.

<sup>17</sup> Banco Estado y Scotiabank.

Esto indicaría que, salvo excepciones, la mayoría de las familias beneficiadas con un subsidio habitacional podría optar a créditos hipotecarios en la banca privada.

De acuerdo a la información de la base RUKAN (para el DS N°1) alrededor de un tercio de los postulantes (131.207) tienen un ingreso menor de \$ 400.000, los que podrían constituir un grupo de postulantes que pudieran presentar eventuales dificultades para obtener su crédito. Sin embargo para verificar dicha situación sería necesario clarificar algunas situaciones que se desprenden de la base de datos RUKAN y que no quedan del todo claras, como por ejemplo que 88 postulantes con ingresos menores a \$ 400.000 acceden a un crédito mayor de 1.000 UF.

- *Economía y eficiencia*

Según se observa en los cuadros siguientes, el gasto devengado, los subsidios pagados y el N° de operaciones, tienen una relación directa. Esto da cuenta de que las operaciones (de crédito) realizadas durante un periodo, se pagan – en general - en ese mismo periodo.

**Cuadro N° 12  
Costo Unitario del Subsidio de Originación (\*)**

AÑO	N° de Operaciones	Gasto devengado (M\$)	Costo unitario	
			M\$ 2014	UF 2014
2010	481	77.416	160,9	6,8
2011	18.001	4.595.359	255,3	10,7
2012	11.949	2.861.694	239,5	10,1
2013	730	138.794	190,1	8,0

(\*) Incluye Subsidios Pagados por programas DS N° 62, 235, 174, 120, 40, 01 y 04.

Fuente: Base Rukán y Base Originación, MINVU.

El costo unitario o subsidio promedio ponderado es de 10,3 UF en el periodo 2010-2013, que resulta ser un 40% superior al promedio histórico (2002-2013) de 7,4 UF.

Es interesante observar que cuando el número de operaciones subsidiadas es elevado (2011 y 2012, principalmente como complemento del DS N°4) es cuando el monto promedio es más alto. No obstante, y de acuerdo a los antecedentes que se tienen para DS N°1, los precios de venta en estos 2 años (2011 y 2012) son más altos que para el año 2013. Por ejemplo, en 2011 el precio de venta (de las viviendas subsidiadas) supera al del año 2013 en aproximadamente un 30%, lo que coincide con el aumento del costo unitario que se observa en la tabla anterior para el mismo periodo. Lo anterior, sugiere que es el precio de venta, como factor determinante del Subsidio de Originación (según fórmulas), lo que estaría marcando la tendencia del monto promedio del mismo.

En los siguientes cuadros, se pueden ver los costos unitarios según el programa que atiende el subsidio habitacional que se complementa con el Subsidio de Originación:

**Cuadro N° 13**  
**Subsidio de Originación por Programa y por Año**

Programa	Variable	2010	2011	2012	2013
DS N°40	N°	432	0	245	0
	Monto (M\$)	68.317	0	45.89	0
	M\$/ N°	158,1		187,3	
	UF/ N°	6,6		7,9	
DS N°4	N°	0	17.969	10.81	21
	Monto (M\$)	0	4.588.689	2.651.353	5.196
	M\$/ N°	-	255,4	245,3	247,4
	UF/ N°	-	10,7	10,3	10,4
DS N°1	N°	0	0	894	709
	Monto (M\$)	0	0	164.45	133.492
	M\$/ N°	-		183,9	188,3
	UF/ N°	-		7,7	7,9
DS N°120	N°	49	32	0	0
	Monto (M\$)	9.099	6.67	0	0
	M\$/ N°	185,7	208,4		
	UF/ N°	7,8	8,8		

Fuente: MINVU

Los montos promedio de Subsidio de Originación (SO), en cada uno de los programas, están fuertemente determinado por la fórmula de cálculo predefinida. Por ejemplo, para DS04, un Crédito Hipotecario (CH) de 300UF, el SO es de 10UF, mientras que para un crédito similar a través de DS01, el SO = 9. Por fórmula, a partir de un CH de 500 UF, hacia abajo, en la mayoría de los casos el SO siempre resulta mayor para el programa DS04. Esta particularidad matemática, podría generar incentivos en la banca para atender un tipo de programa (relacionado a un cliente) por sobre otro.

La eficiencia del proceso de transferencia sólo podría observarse a través de un estudio de mercado de capitales que dé cuenta de las reales barreras de acceso a crédito por parte de los beneficiarios de subsidios. Si existieran dichas barreras o desinterés por los segmentos de población que financian su vivienda con subsidios, es posible que se justifique un subsidio que incentive la entrega de créditos hipotecarios, es decir, que corrija la distorsión de un mercado incompleto.

Desde la perspectiva del mercado y considerando, tanto los niveles de desarrollo y especialización de la banca, como las tasas de interés asociadas, es presumible que la oferta no se vea mayormente afectada por un incentivo que, en muchos casos, no alcanza los \$200.000 por operación realizada<sup>18</sup>. Si así fuese, el subsidio de originación se constituye – cualquiera sea su monto - en un transferencia ineficiente desde el punto de vista del uso de los recursos del Estado, y potencialmente regresiva desde el punto de vista social.

Respecto a la ejecución de gasto, resulta ser especialmente bajo en el año 2010 (77 millones de pesos), año en que también se asignó un presupuesto bajo para este instrumento (340 millones de pesos). Para

<sup>18</sup> De acuerdo a la definición de subsidio de originación, lo que se estaría cubriendo o ayudando a cubrir son, principalmente, los costos de administración de un crédito. En ese sentido, no es claro como el subsidio a un costo que - normalmente - se cobra a lo largo de los años e integrado al dividendo, podría generar incentivos o sea una variable de decisión relevante.

2011 y 2012 existe una ejecución cercana al 100% y para el 2013 la ejecución presupuestaria es notoriamente baja, apenas el 3% de presupuesto inicial.

- Desempeño Global del subsidio

Los montos promedio de Subsidio de Originación (SO), en cada uno de los programas, están fuertemente determinado por la fórmula de cálculo predefinida. Por ejemplo, para DS N°4, un Crédito Hipotecario (C H) de 300UF, el SO es de 10UF, mientras que para un crédito similar a través de DS N°1, el SO = 9 UF. Por fórmula, a partir de un CH de 500 UF, hacia abajo, en la mayoría de los casos el SO siempre resulta mayor para el programa DS N°4.<sup>19</sup>

De acuerdo a consultas realizadas por el Panel, las entidades crediticias señalan que el monto mínimo de los créditos varía de acuerdo a sus políticas, siendo en alguna de ellas el crédito mínimo de 100 UF, lo cual está asociado a que sean beneficiarios de subsidio habitacional. En el siguiente cuadro se puede ver los montos mínimos y los requisitos para acceder al crédito.

**Cuadro N° 1 4**  
**Requisitos y montos mínimos de créditos**

Entidad	Crédito mínimo	Requisitos para el crédito
Banco del Estado	350 UF (general) 100 UF con subsidios	Antecedentes financieros como nivel de endeudamiento, cantidad de instituciones con las que se tiene deuda, línea de crédito disponible y Antecedentes comerciales en términos de comportamiento de pago, morosidades, protestos, etc., todo esto para los últimos 12 meses obtenidos de instituciones como SBIF y DICOM y acreditación de rentas formales para poder acceder al crédito. Para trabajadores independientes la cantidad de documentos para justificar renta aumenta con el fin de disminuir el riesgo solicitando documentos de hasta un año y declaraciones de renta.
Scotiabank	300 UF	Presentar Liquidaciones de Sueldo, Cotizaciones de la AFP, tener contrato indefinido, no tener morosidades o incumplimientos financieros, 1 año de antigüedad o continuidad laboral. Si es trabajador dependiente o independiente varia solo el tema de demostrar renta y su antigüedad, no existe otro tipo de variación en la evaluación.
COPEUCH	200 UF (con subsidio)	Presentar Liquidaciones de Sueldo, Cotizaciones de la AFP, tener contrato indefinido, no tener morosidades o incumplimientos de financieros, 1 año de antigüedad o continuidad laboral, lo importante es que no tenga lagunas en la AFP.
M & V Mutuos Hipotecarios	100 UF (con subsidio)	Primero y como condición obligatoria que la persona tenga Subsidio Ganado, luego acreditar renta suficiente para cubrir el dividendo y que éste no sea superior al 25% de su ingreso, Antigüedad Laboral superior a 6 meses y/o continuidad laboral, rubro de desempeño. Nivel de Endeudamiento a analizar en cada caso de acuerdo a sus ingresos versus las deudas que paga mensualmente y continuidad Laboral, cada deudor es único y se analizan caso a caso, por lo tanto los requisitos son más flexibles que en un Banco.

Fuente: Entrevistas realizadas por del Panel

Como se desprende del cuadro anterior, todas las entidades valoran que el solicitante tenga el subsidio habitacional. Los requisitos son en términos generales similares: contrato laboral, antigüedad, buen comportamiento financiero, nivel de endeudamiento aceptable para absorber el crédito, etc.

Por otra parte dichas entidades señalan que el Subsidio de Originación no es determinante a la hora de aprobar el crédito, ya que éste se aprueba de acuerdo a la evaluación del postulante. Sin embargo aunque

<sup>19</sup> El monto del subsidio significa aproximadamente \$ 230.000, por cada crédito otorgado.

no lo declaran, constituye un incentivo para la adjudicación del crédito, ellas valoran el respaldo del seguro de remate y del seguro de desempleo con que cuentan los beneficiarios del subsidio habitacional.

A juicio de las entidades se podría agilizar el proceso en función de reducir los requerimientos por parte del MINVU para su cobro, actualmente, al no existir un protocolo para ellos, las entidades crediticias no cobran regularmente todos los meses, sino más bien cuando acumulan un número de créditos otorgados. Es por eso que se visualiza una diferencia entre los subsidios habitacionales pagados (los menores a 500 UF) y los Subsidios de Originación pagados, se debe al desfase de la solicitud de pago de las entidades al MINVU.

### **B.3. Recomendaciones**

- Revisar la real necesidad de los subsidios complementarios, y focalizar posibles mejoras en aquellos instrumentos asociados mejorar el perfil de riesgo de quien solicita el crédito.
- Revisar los montos máximos de los créditos en relación a valor de la vivienda, para ver si se mantiene como hoy el máximo de 500 UF independiente del valor de la vivienda o se redefine en función de la estructura de financiamiento de la vivienda: ahorro, subsidio y crédito.
- Revisar las implicancias de las actuales ventas anticipadas, las llamadas en verde y en blanco para el proceso crediticio y de postulación al subsidio habitacional y consecuentemente con ello la obtención del Subsidio de Originación.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES  
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN  
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN  
RESPONSABLE**

**AGOSTO 2014**

ORD. N° 0423 /

ANT. : Oficio DIPRES N° 1812 de 10.12.2013  
sobre Selección Programas a evaluar  
año 2014.

MAT. : Respuesta Institucional a Informe Final  
preparado por panel de Evaluación  
del Sistema Integrado de Subsidio  
Habitacional, DS N°1 y Subsidio de  
Originación.

SANTIAGO, **21 AGO. 2014**

DE : **JAIME ROMERO ALVAREZ**  
**MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO (S)**

A : **PAULA DARVILLE ÁLVAREZ**  
**JEFA DIVISIÓN CONTROL DE GESTIÓN - DIPRES**

En el marco del proceso de evaluación del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, DS N°1 y Subsidio de Originación, y en atención a la solicitud de respuesta Institucional, que establece la postura frente a los resultados de la misma, envío adjunto, "Respuesta Institucional Evaluación Programas DS 01 y Originación".

Cabe señalar que estos antecedentes ya fueron remitidos vía correo electrónico a la contraparte Ministerial.

Saluda atentamente,



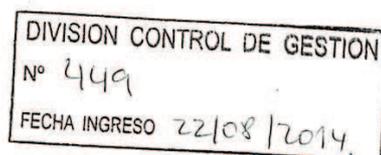
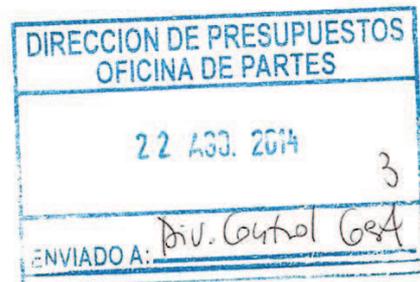
**JAIME ROMERO ALVAREZ**  
**MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO (S)**



JPG/PHN/VNM/CPG/RGV

Distribución:

- Destinataria
- Gabinete Sra. Ministra V. y U.
- Gabinete Sr. Subsecretario V. y U.
- División de Finanzas
- (144) • Archivo DPCG



OF DE PARTES DIPRES  
22.08.2014 09:41

## **RESPUESTA INSTITUCIONAL EVALUACIÓN PROGRAMAS DS 01 Y ORIGINACIÓN.**

DIVISION DE POLITICA HABITACIONAL Y DIVISIÓN DE FINANZAS

AGOSTO 2014

Respuesta a Informe Final, elaborado por Panel de Expertos contratados por DIPRES para la realización de la Evaluación Gubernamental del Sistema integrado de Subsidio Habitacional D.S. N°1, (V. y U.), enviado a este Ministerio con fecha 1 de agosto de 2014.

### **PROGRAMA DS 01**

Como se ha señalado en respuestas anteriores, la política habitacional para la sectores medios se extiende desde hace décadas, y ha sido objeto de constantes modificaciones con el sentido de perfeccionar principalmente temas de focalización, incentivos de acceso al crédito hipotecario, actualizaciones de montos de subsidio, entre otros aspectos. El D.S.N°1 es parte de este proceso, siendo una de sus prioridades la atención de familias que se encontraban en un área indefinida, las que no siendo vulnerables tampoco lograban financiar su vivienda con el D.S. N° 40/2004 (anterior subsidio habitacional para la clase media), porque los montos de subsidio en ese programa eran menores, requiriendo de un crédito hipotecario que sobrepasaba su capacidad de endeudamiento.

En este sentido se ha decidido continuar perfeccionando la línea de atención a los sectores medios, en forma paralela a mejoramientos a las líneas de atención a familias vulnerables y del sector rural, haciendo énfasis en aspectos relevantes como son la focalización, el incentivo a la constancia y permanencia del ahorro de las familias, el acceso real al crédito hipotecario y la aplicación de los subsidios, incentivos a la integración social y la calidad de los conjuntos habitacionales y los barrios donde éstos se emplazan.

En cuanto al origen D.S. N°1, este nace de una readecuación de líneas de acción de este Ministerio. Dicho decreto, reúne en un solo cuerpo reglamentario a dos programas que, para el financiamiento de la vivienda, requieren crédito hipotecario y/o aportes adicionales de los beneficiarios; anteriormente estas líneas estaban en dos reglamentos diferentes en el D.S. N° 40/2004 y en el Capítulo II del D.S. N°174/2005 (que atendía a preferentemente a familias hasta el segundo quintil de vulnerabilidad pero con capacidad de pagar un crédito hipotecario, lo que para efectos del DS 1 se denominó como "grupos emergentes").

Dado que además se establecieron otras formas de operar, como la Nómina de Oferta de Proyectos y la postulación colectiva sin proyecto, entre otros cambios, además de la exigencias de Ficha de Protección Social en el Título I, se optó por diseñar un nuevo reglamento que atendiera a los "sectores emergentes y medios de la población", que históricamente han estado presentes en nuestras líneas de acción. En conclusión el D.S. N° 1 no incluye en su definición la atención a los sectores más vulnerables, dicho

grupo es atendidos por otro Programa de Subsidio orientado y diseñado específicamente para ese segmento, que corresponde al D.S. N° 49/2011.

## I. Conclusiones sobre el desempeño global del Programa:

- "El programa no entregó ningún diagnóstico preciso que refiera al problema que busca resolver, mitigar o controlar a través de acciones de política pública. Lo anterior conlleva a que sus distintos componentes (Título 0, 1 y 2) no operan de manera coherente para responder a la magnitud que presenta la carencia de vivienda en segmentos vulnerables, emergentes y medios. Si bien el programa define anualmente un número de subsidios a entregar y unos montos asociados, ellos no dicen relación con la población objetivo del programa".

El Programa D.S. N° 1 se define en función de un monto de recursos acotado y para la distribución de éstos en cada Título y/o tramo, se consideran variables que tienen que ver con el déficit por sector de la población en las regiones, así como también las peticiones que formulan los SERVIU y SEREMI regionales.

En esta distribución el MINVU dispone de montos de recursos muy diferenciados para cada Título y tramo, el siguiente cuadro que incorpora el detalle de subsidios pagados al mes de abril de 2014, señala el promedio del precio de la vivienda y del subsidio de los 3 Títulos, visualizándose que el peso del subsidio en el valor final de la vivienda cubre en el Título 0 un 86%, en contraposición con un 57% en el Título I y un 20% en el Título II, de esta forma se evidencia que la mayor cobertura se encuentra enfocada en grupos emergentes (T-0 y T-I).

Región	Título 0			Título I			Título II			Total N° de subsidios pagados	Total promedio Precio (UF) vivienda	Total promedio Subsidio (UF)
	N° de subsidios pagados	Promedio Precio (UF) vivienda	Promedio Subsidio (UF)	N° de subsidios pagados	Promedio Precio (UF) vivienda	Promedio Subsidio (UF)	N° de subsidios pagados	Promedio Precio (UF) vivienda	Promedio Subsidio (UF)			
15	11	602	482	170	724	430	137	1.248	198	318	945	332
1	42	623	487	270	826	386	513	1.271	194	825	1.092	271
2	70	574	493	298	642	458	514	1.363	160	882	1.057	287
3	76	596	492	333	622	458	233	1.208	207	642	832	371
4	529	561	497	1.706	697	435	1.246	1.210	212	3.481	860	365
5	872	570	492	2.576	759	414	1.640	1.138	242	5.088	849	372
6	343	569	493	1.370	714	429	1.072	1.029	253	2.785	817	369
7	494	564	484	1.738	709	434	1.572	1.021	262	3.804	819	370
8	873	570	494	3.120	731	428	2.630	1.081	243	6.623	849	364
9	579	556	489	2.042	685	441	1.168	1.020	261	3.789	769	393
14	228	558	496	695	673	445	559	1.100	241	1.482	816	376
10	453	579	515	2.422	677	490	1.157	927	280	4.032	737	432
11	133	711	654	326	745	613	117	997	355	576	788	570
12	35	744	629	316	819	587	396	1.365	301	747	1.105	437
13	2.099	579	492	11.190	802	394	10.499	1.285	218	23.788	996	325
<b>Total general</b>	<b>6.837</b>	<b>575</b>	<b>497</b>	<b>28.572</b>	<b>748</b>	<b>425</b>	<b>23.453</b>	<b>1.184</b>	<b>233</b>	<b>58.862</b>	<b>901</b>	<b>357</b>
% de subs. v/s precio total de la vivienda			<b>86%</b>				<b>57%</b>				<b>20%</b>	

Cabe destacar que el programa entregó al panel toda la información disponible con respecto a los diagnósticos realizados con anterioridad a la creación de este nuevo programa habitacional. Como parte de este diagnóstico se identificaron graves

problemas de focalización tanto en FSV I (viviendas vacías y arrendadas), como en el D.S N°40, donde se estaba beneficiando a un alto porcentaje de unipersonales en desmedro de los grupos familiares; existían altos incentivos para la postulación al FSV I (bajo ahorro), siendo el puntaje de la FPS la única restricción de acceso al subsidio, en desmedro de los sectores "emergentes"; había una competencia e inflación de costos de las soluciones habitacionales (lo que significa un aumento artificial del precio del suelo y del precio de las viviendas usadas); todo lo anterior se reflejaba en una falta de atención a grupos socioeconómicos medio-bajos, con capacidad de endeudamiento.

- *"Los tres primeros años de operación del programa (2011, 2012 y 2013), el programa definió el número de subsidios presumiblemente en función de la lógica anterior con que habían operado los programas a los cuales reemplazó. Lo anterior debido a que recién el año 2013 el CEHU calculó la población potencial y objetivo a partir de la Encuesta CASEN del año 2011. Actualmente, al no existir una nueva Encuesta CASEN o similar no es posible actualizar dicha población, descontando la población que ya ha sido atendida, para afinar el número de subsidios a entregar en función de la población objetivo que lo requiere. Cabe señalar que la misión del MINVU se refiere a atender a las familias que más lo necesitan".*

Durante el proceso de Formulación Presupuestaria, los equipos regionales presentan su Plan Estratégico de Gestión e Inversión Regional, exigencia DIPRES asociado al proceso de Formulación Presupuestaria para el año siguiente, en donde a partir de cada producto estratégico elaboran el diagnóstico, indicando las necesidades que se detectan en los ámbitos Vivienda, Barrio y Ciudad en su región. Instancia en la cual pueden reflejar el requerimiento asociado para cada programa habitacional.

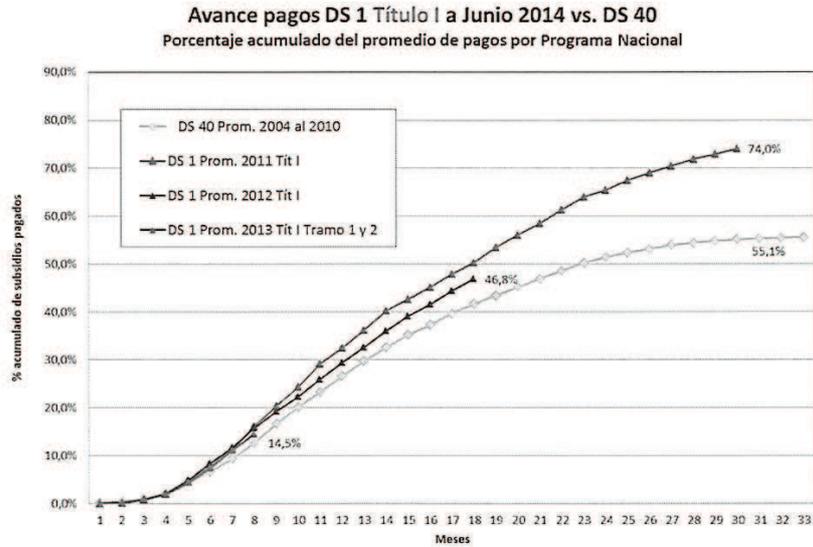
El Programa habitacional (incluyendo las diferentes líneas de subsidio) establece año a año metas para cada uno de éstos, de acuerdo a los lineamientos definidos por la autoridad. En el caso del D.S. N° 1, se definen los recursos para cada Título y tramo y la cantidad de subsidios, en base a indicadores como el déficit habitacional, sector de la población que se pretende atender (considerando lineamientos) y solicitudes regionales para el año, entre otros.

La selección por Título y tramo está expresamente señalada en el Reglamento. El proceso de selección entre aquellos postulantes que cumplan con los requisitos para postular y participar en la selección, se efectúa en base a factores de puntaje que son objetivos y que están normados en el D.S. N° 1, considerándose variables como el grupo familiar acreditado al postular, ahorro, antigüedad de la postulación, entre otros. Determinado el puntaje de los postulantes, se establece un orden de prelación, de mayor a menor puntaje, y se selecciona hasta ocupar la totalidad de los recursos dispuestos para la región, en el Título y tramo que corresponda.

- *Respecto de sus predecesores, el programa muestra niveles de producción relativamente similares. De los subsidios entregados, un alto porcentaje se hacen efectivos luego de 21 meses (84% promedio para llamados 2011-2012),*

*cifra que ha ido en aumento en los últimos llamados, y que se compara favorablemente con lo mostrado por el programa anterior (D.S. N°40) (80% promedio para los llamados 2009-2010).*

Adicionalmente a lo señalado que se refiere a la eficacia del programa, se observa que las tasas de aplicación de subsidios del D.S. N°1 han sido mejores que las del D.S. N°40. Es así como, al mes 30 los subsidios del D.S. N°1 (Título I) tienen una aplicación del 74% contra un 55% del D.S. N°40 (que corresponde al promedio de pago de los programas de los años 2004 al 2010). Por lo tanto, podemos decir, que en 30 meses la aplicación de los subsidios del D.S. N°1 (subsidios pagados vs. otorgados) ha sido un 19% mayor que los del D.S. N°40, lo que se detalla en el siguiente gráfico:



- "El "Título 0 (subsidio a sectores emergentes)" presenta una baja cobertura (sólo el 16% de la población objetivo postula al programa y 0,6% de la población objetivo son beneficiarios), la cual se explicaría por la existencia de otro programa que atiende a la misma población objetivo, ofreciendo beneficios similares(DS49), como por la desventaja relativa de los beneficios ofrecidos por este título (respecto del Título I y Título II)"

En cuanto a la cobertura, el Programa está dirigido y focalizado en "sectores emergentes y medios", estableciendo para ello filtros de ingreso que corresponden a puntajes tope de Ficha de Protección Social (FPS) y topes de ingreso para el grupo familiar; lo que permite dirigir la atención a sectores de la población que necesitan del subsidio como parte del financiamiento de la vivienda (por el contrario en el D.S. N° 49 (FSEV), el subsidio cubre la totalidad del precio de la vivienda).

La cobertura de la demanda, dependerá entre otras cosas, de la cantidad de postulantes a un determinado Título y tramo y de la cantidad de recursos que se destinen en el llamado respectivo.

No obstante lo anterior, al analizar la focalización, se ha detectado un efecto particular en cuanto a la atención del Título 0 en relación a su población objetivo, para entenderlo es necesario tener presente que este Título fue incorporado en forma posterior a la promulgación del D.S. N° 1, y tuvo efecto a partir del 3° trimestre del año 2012 comenzando sólo como un llamado piloto e incorporándose formalmente a partir de mediados del 2013.

En este Título se acogió parte de la demanda que había sido históricamente atendida por el FSV modalidad Adquisición de Vivienda Construida (AVC), destinada a los grupos vulnerables. Es por ello que en el Título 0 encontramos un porcentaje importante de familias del primer quintil de FPS con ingresos bajos pero que podrían aumentar su ahorro para comprar la vivienda al contado. Por lo tanto, se considera que no es pertinente evaluar el subsidio del Título 0 de la misma forma que el Título I tramo 2 y Título II, en este sentido el MINVU se encuentra en un proceso de evaluación de la pertinencia de mantener en el DS 1 la atención a un segmento muy vulnerable, que ha derivado a este programa debido a que no ha tenido otra alternativa y que tiene dificultades para aumentar su ahorro. *"Las cifras obtenidas en la evaluación indican que la población objetivo del "Título II (subsidio a sectores medios)" no posee problemas para acceder a una vivienda propia sin ayuda del Estado: el subsidio promedio entregado a beneficiarios de este título es 233 UF, para comprar viviendas que en promedio cuestan 1.200 UF".*

Para poder afirmar que las personas que postulan al Título II, "no poseen problemas para acceder a una vivienda sin ayuda del estado", es necesario tener antecedentes sobre su capacidad de endeudamiento, antecedentes financieros, historial laboral, acreditación de renta, etc. Según lo indicado en el Informe Final, como conclusión del panel de las entrevistas realizadas a entidades financieras "...todas las entidades valoran que el solicitante tenga el subsidio habitacional.", "...el hecho de ser beneficiario se considera como un antecedente favorable...", valoran positivamente también la obligatoriedad del seguro de desempleo. Todos estos antecedentes, generan que el beneficiario de un subsidio habitacional se encuentre en una mejor situación al momento de solicitar un crédito hipotecario y finalmente logre acceder a este.

- *"El programa no identifica ni valora gastos que sean distintos a la transferencia directa derivada del subsidio, esto es, no se tiene información de costos de personal, de bienes y servicios de consumo, de inversión o administración, asociados al programa. Esta falencia en la contabilidad impide obtener más y mejores conclusiones acerca del comportamiento y evolución de las variables que conforman la estructura real de los costos de producción y administración del DS N°1".*

El Programa cuenta con toda la información de presupuesto y gasto a nivel del subtítulo 33, ya sea a nivel regional o de sus diferentes títulos. Los gastos administrativos no es posible identificarlos para un programa específico ya que la contabilidad gubernamental no lo considera de este modo.

- *El costo por beneficiario, medido como subsidio promedio, experimentó un importante aumento en el periodo 2011-2013, aumentando un 27% en el periodo, pasando de 8 a 10 millones de pesos. De acuerdo al MINVU, y a las propias cifras aquí presentadas, esto se explicaría porque la creación del Título 0 (Título I, Tramo 1) incentivó la adquisición de viviendas usadas de menor valor (hasta 800 UF), por lo tanto, los montos del subsidio involucrados son mayores de acuerdo a las fórmulas de cálculo del subsidio establecidas en el DS N°1.*

Efectivamente la creación del Título 0 incentivó la adquisición de viviendas usadas de menor valor (hasta 800 UF), por lo tanto, los montos de subsidio involucrados son mayores de acuerdo a las fórmulas de cálculo del subsidio establecidas en el DS. 1.

## **II. Recomendaciones.**

- *"Se requiere actualizar el diagnóstico de la población objetivo y potencial, ojalá anual o bianualmente de modo de establecer metas y horizontes de cumplimiento de las metas asociadas a dicho diagnóstico, definiendo claramente el problema que busca resolver".*

Actualmente la Población objetivo total del Programa equivale a 864.209 familias (calculada en base a hogares y núcleo allegados, arrendatarios y quintiles de ingreso acorde a la encuesta CASEN 2011), sin embargo existen dos puntos que no fueron posible de abordar en este cálculo:

1. en la población del Título 0, que podría también participar en postulaciones del subsidio para grupos vulnerables (por lo tanto, no serían atendidos por el D.S. N°1) y,
2. en la población del Título II, donde no fue posible calcular las personas que deseen independizarse pero que en el minuto de la encuesta eran parte de otro núcleo.

Por lo tanto, se reconoce la importancia de poder acotar y reestudiar la población potencial y objetivo, sin embargo, hubiera sido apropiado trabajar en conjunto con el Panel para la construcción del "diagnóstico de la población objetivo" para poder estudiar la factibilidad de establecer metas y horizontes en base a esta misma. Se solicitará a la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos del MINVU (CEHU), una actualización periódica del diagnóstico de la población objetivo y potencial.

- *"Se necesita hacer una revisión de los criterios para definir la población objetivo del Título 0, la que considere los posibles traslapes con otros programas como el DS N°49".*

Se reconoce que es posible que al incorporar familias vulnerables al D.S. N°1 (vía Título 0) podría estar produciendo un desequilibrio en cuanto a la atención de familias

prioritarias, ya que parte de la población del Título 0 que se atiende actualmente por el D.S. N°1 debiese volver a ser canalizada al subsidio para grupos vulnerables. Esta disyuntiva se pretende resolver en las modificaciones que se están planteando actualmente para los programas habitacionales, estableciendo diferencias más claras para el segmento vulnerable y el segmento emergente, en cuanto a los requisitos de acceso, capacidad de ahorro y/o acceso a crédito, montos de subsidio, límite de precio de vivienda al cual puede acceder, de manera que las familias sean claramente orientadas de acuerdo a sus condiciones y capacidades. Se espera que estas modificaciones sean implementadas en el primer semestre de 2015.

- *"De igual manera, es necesario analizar la definición de población objetivo del Título II, en vista de los resultados entregados por la evaluación. Una vez definido el problema que el programa busca resolver, se requiere establecer si esta población posee el problema identificado (y por lo tanto si corresponde que forme parte del programa) y, de ser así, cuáles son los instrumentos necesarios para darle una solución eficaz, eficiente y de calidad".*

Actualmente existe un diagnóstico compartido por el MINVU en cuanto a que familias de sectores medios que obtienen subsidio no logran acceder a créditos hipotecarios por rentas bajas o informales. Hoy, los montos de subsidio son limitados, así una vivienda de 1.500 UF, sólo puede acceder a un subsidio de 100 UF; se observa que este monto no logra ser de gran ayuda para las familias al momento de la obtención del crédito hipotecario, sobre todo si se considera el acelerado aumento del valor de las viviendas en los últimos años. Cabe destacar el caso de las regiones del norte y del extremo sur, donde el valor de las viviendas ha aumentado considerablemente este último tiempo, las familias simplemente deben renunciar al subsidio producto que la oferta habitacional es reducida o de valores que no pueden financiar, por lo que deben seguir postergando la adquisición de ésta.

Por otra parte, la obtención de un subsidio habitacional otorga una mejor posición al beneficiario al momento de obtener un crédito hipotecario, en especial en caso de personas con empleos inestables, bajos ahorros y poca capacidad de endeudamiento; existe un alto porcentaje de familias de sectores medios que deben realizar un esfuerzo importante para poder pagar mensualmente un crédito hipotecario, por lo tanto, se considera que el subsidio habitacional, es un aporte importante que posibilita disminuir el valor mensual a desembolsar por concepto de dividendo.

- *"Disponer de mecanismos de evaluación de la calidad de los productos entregados (para disponer de información que permita verificar el cumplimiento del fin del programa)".*

Se considera pertinente, habiendo transcurrido casi 3 años desde la primera entrega de subsidios con más de 58 mil subsidios pagados, desarrollar una evaluación de la calidad de las viviendas y su localización. Sin embargo, el Programa no cuenta con los recursos para poder realizar este tipo de evaluación, por lo tanto, quedaría supeditada a la entrega de recursos por parte de DIPRES para este fin.

- *"Se requiere que el programa identifique y valore todos y cada uno de los componentes del gasto asociado a la producción y administración del subsidio.*

*Sin una desagregación, se hace más compleja la tarea de tornar eficientes los procesos”.*

Para cumplir lo solicitado sería necesario que el Ministerio de Hacienda modifique el clasificador presupuestario y llevar la contabilidad gubernamental de la forma que lo solicita el consultor.

En relación a los gastos de personal, la labor desarrollada por cada recurso en SERVIU y SEREMI se realiza transversal a todos los programas habitacionales, habitualmente apoyan diferentes programas de subsidio, sin tener exclusividad para alguno de ellos, por lo tanto, no existe dedicación exclusiva de personal asociado al D.S. N°1, lo cual complejiza la desagregación de este ítem.

## **PROGRAMA ORIGINACIÓN**

### **Recomendaciones:**

- “Revisar la real necesidad de los subsidios complementarios, y focalizar posibles mejoras en aquellos instrumentos asociados mejorar el perfil de riesgo de quien solicita el crédito”.

Estamos de acuerdo con la necesidad de mejorar continuamente los instrumentos que utiliza el MINVU para mejorar el acceso al crédito, de familias que teniendo la posibilidad de obtener una mejor vivienda, requieren de financiamiento a través de un crédito hipotecario en una institución financiera (Ahorro + Subsidio + Crédito Hipotecario).

En la actualidad existen barreras para incorporarse al mercado crediticio, sobre todo para sectores emergentes cuyos subsidios no se están materializado y que están siendo evaluados en el mercado financiero porque requieren de este financiamiento. En este sentido, creemos que la mirada de la evaluación al programa debe ser integral y considerar todos los elementos que concurren para disminuir el riesgo cliente, ante la evaluación que realizan las instituciones financieras al momento de otorgar un crédito hipotecario. En la actualidad existen los siguientes financiamientos asociados a la banca.

1. Subsidio a la originación.
2. Subsidio de Remate.
3. Seguro de Desempleo.

Este conjunto de medidas, tiene como finalidad:

- a) Disminuir barreras de entrada al mercado crediticio para una familia que utiliza la formula (ahorro + subsidio + crédito hipotecario).
- b) Disminuir el riesgo (cliente / Banco).

Considerando lo anterior, el análisis no pasa por cuestionarnos la necesidad de seguir otorgando el Subsidio a la Originación, sino que analizar con una mirada integral y de proceso, las subvenciones que hoy son otorgadas por MINVU, (antes, durante y después).

Esta opinión se basa en la experiencia que tenemos con las distintas instituciones financieras que utilizan y consideran estas subvenciones al momento de evaluar a un deudor subsidiado. A modo de ejemplo podemos indicar que, existen instituciones financieras como las Mutuarias, cuyo producto "mutuo hipotecario" está orientado exclusivamente a compras de vivienda con subsidio, para ellos estos incentivos son parte de su modelo de negocios y por lo tanto una alternativa real para adquirir financiamiento.

Consecuente con lo indicado y para efectos de concluir si los subsidios complementarios son efectivos, se debería realizar un estudio al mercado financiero cuyo foco sea determinar los niveles de eficiencia que tienen estos subsidios para disminuir barreras de entrada y como estos aportan al objetivo, adecuar valores, maximizar los recursos buscando una buena ecuación entre los subsidios, etc.

Finalmente indicar que hoy en día las instituciones financieras utilizan el Subsidio a la Originación como un incentivo para otorgar un nuevo crédito, además consideran que este nuevo deudor mantendrá por lo menos 48 meses un seguro de desempleo y que finalmente si el deudor no puede pagar la vivienda, este tendrá una subvención para recuperar el total o parte del crédito otorgado a través de un subsidio de remate.

- "Revisar los montos máximos de los créditos en relación a valor de la vivienda, para ver si se mantiene como hoy el máximo de 500 UF independiente del valor de la vivienda o se redefine en función de la estructura de financiamiento de la vivienda: ahorro, subsidio y crédito"

Estamos de acuerdo con la propuesta y se revisarán los límites de valor del crédito y valor vivienda con la finalidad de perfeccionar el instrumento.

- "Revisar las implicancias de las actuales ventas anticipadas, las llamadas en verde y en blanco para el proceso crediticio y de postulación al subsidio habitacional y consecuentemente con ello la obtención del Subsidio de Originación".

Respecto de esta recomendación a priori podemos indicar que por normativa, el subsidio a la originación opera cuando el subsidio de vivienda está vigente y pagado y se paga cuando la vivienda se encuentra inscrita en el Conservador de Bienes Raíces, por lo tanto ya habría pasado las etapas de ventas anticipadas.