

MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

ANEXO N°1

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES
LISTA DE PROGRAMAS A EVALUAR DURANTE EL AÑO 1997

Institución	Programas	Ppto'97 Miles \$
Ministerio de Educación	Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900) Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) Programa de Alimentación Escolar	1,135,269 3,202,499 45,531,293
Ministerio de Salud	Programa Nacional de Alimentación Complementaria Reforzamiento de la Atención Primaria (SAPU)	30,482,206 7,223,597
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Pavimentación Participativa Mejoramiento Comunitario Programa de Subsidios Especiales PET-8	40,248,250 2,532,000 19,281,303
Ministerio de Planificación y Cooperación	Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar-Capacitación Laboral Asistencia y Capacitación a Microempresarios	733,440 5,878,319
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF) Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS) Programa Capacitación Laboral Fase II (SENCE) (FOSIS)	29,667,990 97,579,711 9,115,590 3,424,895
Ministerio Economía	Bonificación Inversiones de Riego y Drenaje Ley 18450 Fontec	8,651,000 6,191,424
Ministerio de Agricultura	Transferencia Tecnológica (PTT INDAP)	11,408,437
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa Saneamiento de Títulos Banco Mundial	800,861
Ministerio de Obras Públicas	Programa Agua Potable Rural (APR)	12,739,125
Ministerio del Interior	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)	118,048,389
Ministerio de Minería	Programa de Asistencia y Modernización de la Minería Artesanal	791,250

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

INFORME FINAL DE EVALUACION

**PROGRAMA DE SUBSIDIO ESPECIAL PARA
TRABAJADORES (PET)**

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

PANEL DE EVALUACIÓN:

**JAVIER CORVALAN - Evaluador Externo (Coord.)
MARIO GAYMER - Evaluador Externo
GUILLERMO RIOS - Evaluador Externo
OLGA MERCADO - MIDEPLAN**

AGOSTO - 1997

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “A”

**CORRESPONDE A LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO
EVALUADO EN FUNCIÓN DE LOS ANTECEDENTES
ENTREGADOS POR LA INSTITUCIÓN RESPONSABLE DE SU
EJECUCIÓN, SISTEMATIZADO POR EL PANEL DE
EVALUACIÓN**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS – FORMATO A
FICHA DE SÍNTESIS DE INFORMACIÓN DE PROYECTO/PROGRAMA

I. DATOS BÁSICOS DEL PROGRAMA	
1. Nombre del Programa/proyecto: PROGRAMA DE SUBSIDIO ESPECIAL PARA TRABAJADORES.	Código <i>ic8</i>
1.1. En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Este programa Se vincula a los programas de vivienda o líneas de acción del MINVU, a los programas especiales y a las líneas de programas destinados a la construcción de viviendas sociales. Se rige por el D.S 235 (VyU) de 1985, y por lo tanto es parte de un sistema que otorga subsidios para la adquisición de viviendas por parte de sectores de escasos recursos. El programa existe al interior de una política general de vivienda que pretende el mejoramiento del hábitat urbano y de la calidad de vida de las personas.	
2. Ministerio Responsable: Ministerio Vivienda y Urbanismo.	
2.1. Servicio responsable: Servicios de Vivienda y Urbanización (13 en total, uno en cada región).	
2.2. Unidad interna responsable directa del programa: División de Política Habitacional, las 13 Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), y cada uno de los SERVIU.	
2.3. Nombre del profesional responsable del programa: María de la Luz Nieto (jefa de división), a nivel regional las SEREMI, y los respectivos jefes del Departamento de Operaciones Habitacionales al interior de cada SERVIU.	
3. Año de inicio del programa: 1987. 3.1.- Principales cambios introducidos por año (si corresponde). 1987: El D.S. N 58 (V y U) de 1987 (publicado D.O. del 03/07/87), que modifica el D.S N 235 y que da origen al Programa Especial para Trabajadores, estableciéndose entre otras cosas el otorgamiento de un subsidio directo.	

1994: El D.S N 141 (V y U) de 1993 (publicado en el D.O. del 11/01/94), en el que se eliminan las disposiciones respecto a pagos que el SERVIU debía efectuar a la empresa constructora en caso que si hubiere transcurrido 90 días desde la recepción de las viviendas, no se hubiese pagado el total o el saldo de precio de la misma.

1995: D.S. N 50 (V y U) de 1995 (publicado el 26/05/95) que:

Establece que los beneficiarios del programa podrán operar con mutuos hipotecarios endosables, para complementar el precio de adquisición de la vivienda.

Establece nuevos plazos para créditos hipotecarios complementarios o mutuos hipotecarios endosables (8, 12, 15 o 20 años).

Se establecen cambios respecto de la tasa de interés máxima a cobrar por el deudor.

Se establece un monto máximo de 80 UF de subsidio implícito por diferencia de venta de letras de crédito hipotecario.

Circular N 2874 del 16/08/95 que norma procedimientos para ofrecer transparencia en la operatividad del programa y mejorar la focalización hacia familias que cumplan con los requisitos exigidos y que constituyan una demanda efectiva por este programa. De acuerdo a esta circular se establecen los siguientes criterios de selección de grupos: - mayor ahorro promedio del grupo, - mayor tamaño promedio del grupo familiar acreditado, -menor porcentaje de personas que postulan sin grupo familiar, -menor cantidad de crédito hipotecario solicitado por los postulantes para pagar el valor de las viviendas, -proyecto de construcción en altura, - aporte de terreno factibilizado.

D.S. N 69 (publicación del 06/12/95), que establece que SERVIU podrá autorizar la venta de viviendas, a la cual se le aplicó el subsidio, antes de los 5 años de la prohibición de enajenar, siempre que el producto de la venta se destine a la adquisición de otra vivienda dentro de los 12 meses siguientes a la fecha de inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, de la enajenación autorizada. Cabe señalar que este decreto no es específico al programa PET, sino que es extensivo a toda la política habitacional, y que sus disposiciones operan sólo para la Región Metropolitana, de acuerdo con un artículo transitorio.

4. Aporte fiscal (Nota metodológica: en el caso de este programa existen otros ingresos que no son aporte fiscal. El porcentaje que constituye aporte fiscal directo lo anotamos abajo de la

4.1. Gasto ejecutado

cantidad absoluta. Esta distinción se basa en la diferencia conceptual existente entre gasto fiscal y gasto público)							
mm\$							
1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
12553.3 (84.7%)	15051.7 (83.7%)	16161.6 (81.1%)	19821.3 (presupuesto inicial)	15166*	17255*	15920*	

* Estas cifras no reflejan necesariamente los subsidios pagados puesto que, debido al desfase del programa, el número total de subsidios pagados está influido por otros ejercicios presupuestarios.

EL CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DEL "PROGRAMA" (en adelante, "línea")

5. Justificación que da origen a la línea.

5.1. Justificación a nivel de políticas públicas:

El proyecto se justifica al interior de la política de vivienda del país, proveniente de la década del 80. Se trata de garantizar el acceso a la vivienda a los sectores de menos recursos otorgándoles un subsidio que pague parcialmente el valor de una solución habitacional, considerando en el proceso un aporte del interesado mediante el ahorro previo y el posterior pago de un crédito.

Específicamente el PET (Programa de Subsidio Especial de Trabajadores) cuyo comienzo en la década del 80 es con el nombre de PEV (Programa Especial de Vivienda) intenta una solución al problema habitacional de un grupo intermedio de población, entre las personas carentes de vivienda, y con escasos recursos económicos. Se puede citar por ejemplo el Informe Comisión Análisis de los Programas Especiales de Vivienda (PEV), con fecha 19/10/90, que en la página 27 menciona que el programa es conveniente porque:

- (permite) la atención de familias d clase media modesta, tercer quintil, con ingreso familiar del orden de 6.5 UF y que no son atendidas por otras líneas de acción.
- (permite la) participación de los interesados en obtener su vivienda en la formulación de sus planes habitacionales (ubicación, valor y financiamiento a través de ahorro y crédito hipotecario)

En términos de las ofertas del MINVU en la materia, este grupo objetivo se ubica a medio camino entre aquellos que postulan al subsidio de vivienda básica y al subsidio unificado (cota inferior y superior de las ofertas de subsidio habitacional). La otra característica importante de este programa es el proceso de postulación colectiva que pretende una mejor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, así como una serie de beneficios sociales que se desprenden de un proyecto colectivo.

El programa se justifica entonces como una segmentación de los subsidios otorgados por el MINVU hacia un sector social que no es cubierto por sus restantes programas.

<p>5.2. Justificación a nivel de condiciones sociales y/o económicas a mejorar:</p> <p>El programa pretende mejorar condiciones sociales y/o económicas que son comunes al conjunto de la política de vivienda, en particular el acceso a una solución habitacional que posibilite el desarrollo de la familia en condiciones de salud y de interacción óptimas, y al mismo tiempo que permita, en el mediano y largo plazo, una movilidad habitacional. Este último, un concepto fundamental en la política habitacional actual, dice relación con enfocar a la solución habitacional como un capital inicial para la familia de escasos recursos que junto a los aumentos de ingreso paulatino de la misma, incentive el ahorro para acceder a una vivienda de mejores condiciones, ya sea mediante la ampliación de la misma o mediante la venta y la adquisición de otra.</p>
<p>5.3. Antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación de línea y su continuidad:</p> <p>La fundamentación y estructura legal tiene su origen en el D.S. 235 de 1985 (D.O. del 6 de febrero de 1986), cuyas sucesivas modificaciones conducen al D.S. N 113 de 1996 (D.O. de 30 de septiembre de 1996), y cuyo objetivo final es reglamentar un sistema de participación de las instituciones del sector vivienda en programas especiales. Es importante consignar aquí que el mismo reglamento no se refiere exclusivamente al programa aquí analizado, sino que contiene otros dos subsidios de mejoras habitacionales, los cuales son minoritarios en relación al PET. La revisión del reglamento en cuestión permite determinar que el programa PET está contenido entre los artículo 1 al 16 del mismo.</p>
<p>6. Supuestos que están involucrados en la ejecución del proyecto/programa.</p>
<p>6.1. A nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:</p> <p>No existen otras instituciones públicas co-ejecutoras</p>
<p>6.2. A nivel de otras instituciones públicas:</p> <p>La buena realización del programa supone la participación de otras instituciones públicas,</p>

de la manera siguiente:

- **Banco del Estado:** mantiene su colaboración y disposición para otorgar créditos hipotecarios al tipo de beneficiarios del programa.
- **Los Municipios:** mantienen una participación activa en la difusión del programa y eventualmente en la organización de los participantes.
- **Los Gobiernos Regionales:** mantienen su participación activa en la difusión del programa

6.3. A nivel de condicionantes sociales, económicas y políticas:

- * Existencia de un segmento de población que no puede solucionar su problema habitacional directamente en el mercado y que considera atractivo el tipo de vivienda que le ofrece el programa (de hasta 400 UF).
- * Existencia de personas carentes de vivienda propia, a las que le resulta atractiva el tipo de vivienda ofrecida por el programa y que están motivados a postular colectivamente para ser beneficiarios de una solución habitacional individual.
- * Mantención de las líneas estratégicas del MINVU y de las políticas habitacionales.
- * Que la estructura descentralizada del MINVU continúe facilitando la interlocución con distintos actores que están de acuerdo en participar en las diferentes etapas y operatorias del programa.
- * Que el actual mercado de vivienda continúe desinteresándose por dirigir naturalmente su acción hacia los grupos destinatarios del programa, si ellos no mejoran su demanda mediante un subsidio y si no son apoyados y avalados por instituciones estatales que los conviertan en sujetos de crédito.
- * Disposición de ingresos del grupo destinatario para participar en el financiamiento de la vivienda mediante un ahorro previo y el posterior pago de un crédito.
- * Inexistencia del grupo destinatario como colectivo natural de demanda efectiva de viviendas en el mercado.
- * Existencia y perdurabilidad en el tiempo de un fundamento de la política habitacional entendida como mejoramiento permanente del hábitat urbano y de la calidad de vida de los ciudadanos.

6.4. A nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras:

* Interés de empresas constructoras de vivienda por orientar su trabajo hacia una masa crítica constituida por grupos organizados de escasos recursos con aporte de subsidio de 90 UF, además de las otras garantías les ofrece el programa, y por construir, en tales condiciones, viviendas de hasta 400 UF.

* Interés de organizaciones corporativas o de bienestar social en enfocar sus líneas de trabajo hacia el tema habitacional y en organizar a grupos sociales, particularmente de trabajadores, para postular a programas de este tipo.

* Interés de agentes de servicios habitacionales por participar en el proceso del programa en la etapa de ordenamiento de documentación y de calificación de crédito.

7. Objetivos del proyecto/programa

7.1. ¿Cuál es o cuáles son los objetivos de resultados planteados por el programa?

Facilitar el acceso a una vivienda propia, mediante un subsidio, a grupos organizados, patrocinados por entidades públicas o privadas en calidad de entidades organizadoras, cuyos miembros no hayan sido previamente beneficiados por algunos de los programas de vivienda del MINVU y que además cuenten con ingresos suficientes como para participar significativamente en el financiamiento de la vivienda, mediante un ahorro previo y el posterior pago de un crédito.

7.2. ¿Cuáles son los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa?

- Subsidios presupuestados en relación a subsidios asignados.
- Subsidios PET en relación al total de subsidios de la política habitacional en un período determinado.

7.3. ¿Cuáles son las metas que a nivel de resultados se ha propuesto el programa?

Es importante distinguir aquí que este no es un programa que este acotado en el tiempo, sino que es una intervención permanente y por lo tanto cíclica. Por ello para responder a la pregunta hay que establecer los distintos momentos del ciclo, y en concreto, y para efectos de esta evaluación, se establecerán metas en períodos anuales.

Por otra parte, el programa tuvo una meta de 17000 subsidios a entregar tanto en 1995 como en 1996.

7.4. ¿Cuáles son los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y/o servicios que entrega la línea?

Resultados o efectos en cantidad:

- * aumento de la cantidad de familias con vivienda propia.
- * aumento del patrimonio familiar, con las consecuencias económicas evidentes para la familia, entre las que se cuenta convertirse en sujeto de crédito.

Resultados o efectos en calidad:

- * aumento de la calidad de vida por la disposición de vivienda propia, término del hacinamiento, en niveles de salud de la población y de acceso a otros bienes y servicios, etc.
- * en el caso específico del programa PET, hay resultados o efectos esperados en relación al aumento de calidad de vida por la supuesta pre-existencia del grupo, con los beneficios de seguridad, mutua asistencia y regulación de conflictos que ello conlleva.
- * impacto ambiental positivo.
- * mejoramiento del entorno barrio.

Resultados o efectos en tiempo:

- * por tratarse del acceso de un bien de larga duración, los efectos del programa, a nivel temporal, se subentienden dentro de los resultados de calidad y cantidad, antes mencionados.

7.5. ¿En qué medida se han cumplido el o los objetivos de resultado del programa?

Solamente se dispone de información cuantitativa respecto a los subsidios comprometidos en el período en cuestión. Ellos corresponden a 17545 en 1995 y a 16246 en 1996, lo que no refleja las unidades físicas efectivamente construidas, debido al desfase natural del programa, entre su asignación de recursos y la ocupación efectiva de las viviendas, relación que no mantiene necesariamente una anualidad precisa.

III. ANTECEDENTES DE EJECUCIÓN DE LA LÍNEA

8. Descripción de los bienes y/o servicios que produce el programa:

El programa produce y asigna subsidios que permiten el acceso a la vivienda propia a un grupo de población organizada que no ha tenido un beneficio similar. Este subsidio al ser masivo aportadas por los beneficiarios mediante ahorro y crédito, produce el encuentro de

una oferta con una demanda consecuente en torno a la satisfacción de la necesidad de vivienda propia.

9. Descripción de los sistemas de producción de los bienes y/o servicios

9.1. Descripción de los mecanismos mediante los cuales se producen los bienes y/o servicios:

Para la producción de los subsidios que permiten el acceso a la vivienda de la población en cuestión, se estructuran una serie de mecanismos y de actores tanto públicos como privados. En términos globales puede decirse que el mecanismo del programa se basa en la organización de los interesados, mediante entidades intermediadoras, para contactar a empresas constructoras. Los interesados reciben un subsidio y se les ayuda a acceder a un crédito hipotecario, que, conjuntamente con el ahorro previo, posibilita el acceso a la vivienda propia. Así, es posible afirmar que existe un mecanismo de transferencia monetaria hacia los beneficiarios, de involucramiento de empresas privadas en la producción del servicio, y de los bienes finales, y de participación de beneficiarios, tanto mediante un aporte monetario (ahorro previo y pago de deuda hipotecaria), como también mediante la negociación de un proyecto habitacional común al grupo, frente a las entidades organizadoras y a las empresas constructoras. También existe, relacionado con la participación de empresas privadas y del Banco del Estado, un proceso de legitimación y apoyo a los beneficiarios, para convertirlos en sujetos de crédito y en masa crítica atractiva. Para esto último también el MINVU debe otorgar otros subsidios y garantías, implícitos y explícitos.

Este conjunto de mecanismos se producen por la interacción de distintos actores, del Estado y de la sociedad civil, en las distintas etapas del proceso. Los detalles de tal interacción, es decir los aspectos organizativos que ella desencadena, se examinan en el punto siguiente.

9.2. Descripción de la organización que se ha dado la línea para la producción de los bienes y/o servicios:

Los aspectos centrales de la organización que se ha dado el programa se han descrito en el punto anterior al referirse a los mecanismos del mismo. Sin embargo es posible acotar algunos elementos en relación a los actores involucrados para así hacer referencia a niveles de organización que no han sido abordados.

El material disponible permite identificar los actores y sus interacciones, que constituyen la organización del programa, de la manera siguiente :

* Entidad organizadora/beneficiarios: se relacionan mediante un convenio, en el que la primera ofrece representar a los beneficiarios y organizar su postulación al subsidio y los segundos se comprometen a recibir el beneficio como individuos dentro de un proyecto habitacional colectivo. La entidad organizadora recibe los mandatos para la firma de los beneficiarios.

* Entidad organizadora/SERVIU: El primero presenta una nómina con los antecedentes legales de los postulantes, el segundo recepciona esa nómina y certifica la aceptabilidad o rechazo de las personas que la integran.

* SERVIU/Contraloría General de la República/entidad organizadora/beneficiarios: mediante resolución se otorgan los subsidios a los integrantes del grupo, se aprueba el convenio de construcción y venta de viviendas entre el SERVIU y la entidad organizadora. En este convenio se establecen normas de operación, de financiamiento, etc.

* Entidad organizadora/empresa constructora/beneficiarios: la primera negocia con los restantes las características específicas del proyecto a construir. Básicamente la relación se constituye a partir de la firma de contrato de construcción entre entidad y empresa.

* Entidad organizadora/entidades crediticias/SERVIU/beneficiarios: una vez que los postulantes han sido beneficiados con el subsidio, la Entidad Organizadora presenta los antecedentes de aquellos que necesitan crédito hipotecario, a la entidad Crediticia. Estos antecedentes son avalados por el SERVIU, mediante mecanismo de seguro y se les otorga crédito.

9.3.- Descripción de los niveles y organizaciones públicas o privadas que participan en el proyecto.

Organizaciones públicas:

MINVU: Coordina el proceso genera, llama a concurso, establece convenios. Este proceso funciona descentralizadamente a través de las SEREMI.

SERVIU: Llama a concurso, otorga subsidios, establece convenios con entidades organizaciones, fiscaliza la aceptabilidad de los postulantes.

Banco del Estado: Aprueba créditos para los postulantes al programa que reciben subsidio.

Contraloría General de la República: Toma razón de los convenios y de los subsidios otorgados.

Municipalidades y gobiernos regionales: Participación eventual en aspectos de difusión y organización de participantes.

Organizaciones privadas:

Entidades corporativas y o de bienestar social: representa a los beneficiarios y organiza su postulación al subsidio

Agentes de servicios habitacional: participación eventual en trámites legales para facilitar la postulación y petición de créditos.

Empresas constructoras: Mediante convenio con la entidad corporativa y/o de bienestar social y con el MINVU, realiza el proyecto habitacional acordado.

Entidades crediticias (eventuales, desables pero no indispensables): otorgan crédito a los postulantes al programa.

9.4. Descripción de la estructura de la Gerencia del programa y de sus responsabilidades:

Aún cuando el programa esta coordinado centralmente desde el MINVU, funciona en términos descentralizados ya que cada SERVIU regional cumple funciones de difusión y administración del mismo.

9.5. Descripción de los principales gastos y costos de la ejecución de la línea a nivel de todas las instituciones públicas involucradas en el año 1996, a nivel de:

Debido a la naturaleza del proceso de información contable del programa, no es posible, con la metodología y la información disponible para esta evaluación, cuantificar los aspectos que se solicitan a continuación:

Remuneraciones	
Bienes de servicio y consumo	
Evaluación y estudios.	
Transferencias:	
Otros:	

10. Presentación del para qué y/o para quiénes se producen los bienes y/o servicios

del programa.

10.1. Caracterización socio-económica de los beneficiarios inicialmente identificados para el programa:

El programa se dirige a una población que en términos socio-económicos:

- * Es mayor de 18 años.
- * No tiene vivienda propia y que les satisface, como solución habitacional, una vivienda cuyo valor no supera las 400 UF.
- * No ha sido beneficiario de un subsidio habitacional del MINVU, y que si eventualmente lo ha sido, ha cumplido con devolverlo.
- * Tiene una renta familiar mínima de 11 UF.
- * Tiene un ahorro previo mínimo de 40 UF, en una cuenta de ahorro.
- * Tiene la capacidad de pago de dividendo de acuerdo a un préstamo hipotecario que no excede al 65% del valor de la vivienda.
- * Tiene la capacidad de organizarse grupalmente y de postular en tales términos al beneficio en cuestión.
- * Es sujeto de crédito frente a la banca, en términos administrativos y legales.

10.2. Presentación del universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos:

El universo total de potenciales beneficiarios estaría constituido por las personas que reúnen las características reseñadas en el punto anterior. De acuerdo a la opinión del panel y a diferencias de otros programas de política social, el PET es flexible y con ello no permite determinar con precisión una población beneficiaria. Sin embargo es posible hipotetizar que la tal población se encuentra en un segmento medio entre los postulantes a los subsidios habitacionales MINVU, cuyo límites inferior y superior respectivamente estarían marcados por los postulantes al subsidio de vivienda básica (viviendas de 230 UF) y el de subsidio unificado (viviendas 500 UF). Es posible sin embargo, determinar el tipo de población en la que este programa impacta, constituyendo ello el perfil de los destinatarios finales. Tal información difiere de lo que se pide en este punto y se incluirá por ello en las fichas siguientes.

10.3. Identificación del N° real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios producidos por el programa:

- * En 1995 se otorgaron 17545 subsidios.
- * En 1996 se otorgaron 16246 subsidios.

10.4. Caracterización socio-económica de los beneficiarios reales finales de la línea:

La única información confiable al respecto proviene de la encuesta CASEN 1992, y da cuenta de la distribución de los beneficiarios según el quintil de ingreso autónomo, lo que demuestra que la mayoría de los beneficiarios, tanto en el período 85-89 como en el 90-92, se ubican en los quintiles I, II y III. En efecto, los beneficiarios pertenecientes a tales quintiles alcanzan al 77.52% y 79.12%, respectivamente, en cada uno de los períodos mencionados.

11. Descripción de los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa:

El monitoreo, seguimiento y evaluación del programa está dado por los siguientes mecanismos:

- * Cuantitativo: explicitación de metas y de ejecución presupuestaria por año de ejecución, especialmente lo que tiene que ver con la relación entre subsidios planificados y los subsidios otorgados y pagados.
- * Cualitativo: la acción de los inspectores técnicos de obras.

11.1. Presentación de los indicadores de gestión e impacto del programa:

- * relación entre meta programática/meta física, de acuerdo a los criterios de calidad, cantidad y tiempo.

IV. PROYECCIONES EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA (en base a la opinión de la institución responsable)

12. Presentación en torno a la sustentabilidad del programa.

12.1. Descripción en torno a si existe algún tipo de retorno social, económico o político, directo o indirecto, que permita pronosticar la autosustentabilidad de la línea a mediano o largo plazo:

*No existe, ni tampoco está programado un retorno económico directo, puesto que se trata de un subsidio. No obstante podrían argumentarse retornos económicos indirectos por el aumento del producto a partir del aumento de la calidad de vida que significa una vivienda. Por ejemplo, una menor morbilidad y enfermedad, y con ello una mayor capacidad de trabajo.

En cuanto a retornos sociales y/o políticos, el programa goza de legitimación al interior de las orientaciones generales de la política de vivienda, puesto que se suponen retornos sociales que tienen que ver con el aumento de la calidad de vida de la población, al disponer de una vivienda propia (ver punto 7.4). En general los retornos que pueden atribuirse a este programa no difieren de los que se suponen para el conjunto de la política del sector. El PET en particular es una herramienta flexible para cumplir con los objetivos de la política de vivienda.

12.2- Pronóstico en torno a la situación sin continuidad del proyecto.

Existiría una cantidad de población (cuyas características serían las descritas en el punto 10) que no tendría acceso a la vivienda. Estimativamente podría pensarse en la suma de las personas sin vivienda de los quintiles 2 y 3, o bien en la intersección de los quintiles 1 a 4 (alrededor de 500000 grupos familiares según se calcula en la ficha B 8.1).

13. Identificación de los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución del proyecto:

El programa deja aprendizajes sobre

- * postulaciones grupales a subsidios de viviendas individuales.
- * administración del grupo por entidades organizadoras.
- * interés, eficacia y eficiencia de empresas constructoras privadas para atender, mediante subsidio y apoyo público a grupos sociales que en principio no constituyen demanda efectiva en el mercado.
- * participación de la banca en el financiamiento de este tipo de viviendas.
- * conocimiento sobre el grado de insatisfacción de la necesidad habitacional de la población beneficiaria, mediante el funcionamiento del programa.
- * proceso de movilidad habitacional, en especial de cómo la vivienda se constituye en capital familiar que, con el tiempo permite el acceso a vivienda de mejor calidad y de mayor valor.
- * un instrumento de planificación urbana.

13.1. Identificación de los reales o potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje:

Los reales o potenciales beneficiarios del aprendizaje que deja el programa son:

- * los grupos de participantes, que aprenden a llevar a cabo una acción colectiva para

solucionar su problema habitacional, lo cuál se puede extender a otros ámbitos de la vida social y de resolución de otras problemáticas.

*el MINVU, los gobiernos locales y regionales, y el servicio a cargo del programa que interioriza las ventajas, desventajas y dificultades que presenta un programa de subsidio a la vivienda de naturaleza colectiva.

* el conjunto de los decisores y planificadores de las políticas nacionales de vivienda, que adquieren nuevos conocimientos e informaciones sobre una estrategia particular de acceso a la vivienda propia en grupos medio-bajos.

* las empresas constructoras que desarrollan estrategias y metodologías tanto para operar con programas gubernamentales de vivienda como para desarrollar vivienda económicas que satisfagan a sus usuarios.

* las entidades organizadoras, así como otras organizaciones interesadas en el desarrollo de la sociedad civil, que aprenden y desarrollan la gestión administrativa para facilitar la tramitación de un subsidio de esta naturaleza.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “B”

**CORRESPONDE A LOS COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
PLANTEADOS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN A CADA UNO
DE LOS PUNTOS PRESENTADOS EN EL FORMATO A**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS – FORMATO B
FICHA DE SÍNTESIS DE OBSERVACIONES Y COMENTARIOS POR TEMA

I. DATOS BÁSICOS DEL PROGRAMA	
1. Nombre del Programa:	
PROGRAMA DE SUBSIDIO ESPECIAL PARA TRABAJADORES.	
	Código
1.1. En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:	
<p>Este programa Se vincula a los programas de vivienda o líneas de acción del MINVU, a los programas especiales y a las líneas de programas destinados a la construcción de viviendas sociales. Se rige por el D.S 235 (VyU) de 1985, y por lo tanto se ubica al interior de un sistema que otorga subsidios para la adquisición de viviendas por parte de sectores de escasos recursos. El programa existe al interior de una política general de vivienda que pretende el mejoramiento del hábitat urbano y de la calidad de vida de las personas.</p>	
2. Ministerio responsable:	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	
2.1. Servicio responsable:	
División de Política Habitacional, las 13 Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI), y cada uno de los SERVIU.	
II. OBSERVACIONES EN TORNO AL DISEÑO DE LA LÍNEA	
3. Observaciones en torno a la justificación que da origen al programa:	
3.1. Observaciones y comentarios en torno a la justificación a nivel de políticas públicas:	
<p>El programa tiene absoluta justificación dentro del marco actual de las políticas habitacionales, puesto que mediante un subsidio a la demanda, sumado al ahorro de las</p>	

familias beneficiarias y al crédito otorgado a las mismas por el sistema bancario o por otras entidades, posibilita el acceso a la vivienda. De la misma manera el programa se dirige, tanto en su planificación como en sus resultados, a un segmento que es distinto de aquellos enfocados por los otros programas de subsidios habitacionales, cerrando así el arco de destinatarios de este tipo de beneficios.

3.2. Observaciones y comentarios en torno a la justificación relativa a las condiciones sociales y/o económicas:

Tal como se ha venido señalando en la ficha anterior y en el punto 3.1, el programa atiende a una población que, sin el subsidio al que aquí se hace referencia, no tendría acceso, por lo menos no en condiciones satisfactorias, a una solución habitacional en el mercado.

Es importante señalar también que las características del programa, especialmente su carácter grupal, ayuda a estructurar una masa crítica, que por diversas razones sociales y económicas, se forma de manera relativamente natural en los estratos superiores e inferiores al del grupo objetivo, y hacia los cuales se dirigen otros programas de política habitacional.

Es necesario indicar que aún cuando el programa tiene el nombre genérico de Programa Especial para Trabajadores, no hay ningún elemento que favorezca en el proceso de postulación a quienes efectivamente pertenezcan a esa categoría, ni tampoco existen elementos administrativo-legales que excluyan a quienes constituyan un grupo de postulación pero que no sean trabajadores propiamente tales. Pese a lo anterior el objetivo del grupo específico de trabajadores está señalado en los documentos iniciales del programa, y además el equipo encargado señala que es más factible que se organice un grupo de personas o trabajadores para postular, teniendo más posibilidades de quedar seleccionados en este sistema más que en otros.

3.3. Observaciones y comentarios en torno a los antecedentes constitucionales, legales, administrativos, de políticas de inversión que fundamentan la justificación de la línea:

El programa representa un instrumento funcional a la estrategia y a la política de vivienda del gobierno, completa el arco de los grupos objetivos a los cuales está dirigida y a la vez por su flexibilidad de diseño representa un instrumento eficaz para asumir desafíos o eventos particulares o significativos de la coyuntura o de la reformulación de programas.

A nivel de los elementos centrales de políticas de inversión de este programa, estos no difieren mayormente del resto de los programas del MINVU para la adquisición de soluciones habitacionales. En efecto, la política de inversión se sustenta en un subsidio estatal que sumado al ahorro de los beneficiarios logre constituir una masa crítica capaz de interesar al sector privado, tanto a las empresas constructoras como a instituciones financieras, para el otorgamiento de crédito. A esta última además es necesario otorgarle otra garantías (que a su

vez también implican subsidios) para interesarla en los destinatarios como sujetos de crédito.

4. Observaciones y comentarios en relación a los supuestos que están involucrados en la ejecución de la línea.

4.1. Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de otras instituciones públicas co-ejecutoras:

No existen otras instituciones públicas co-ejecutoras.

4.2. Observaciones y comentarios a los supuestos en el ámbito de otras instituciones públicas:

Es importante la participación de las instituciones públicas que mencionamos a continuación, ya que, si bien no forman parte del Programa ni están obligadas a participar en él, resultan de gran importancia para su operación.

El Banco del Estado cumple una función de otorgar los créditos hipotecarios sin los cuales el programa no podría funcionar. Si bien esta función puede ser cubierta por cualquier entidad crediticia privada, el bajo monto de las operaciones las hace poco rentables, por lo que no es seguro el interés del sector privado. En consecuencia es crucial para el Programa contar con la seguridad de que el Banco del Estado esté dispuesto a asumir un rol subsidiario en caso de desinterés por las entidades financieras privadas. Concentrar los créditos en el sector privado requeriría eventualmente de incentivos al mismo, como por ejemplo una subvención al proceso.

La función de difusión y apoyo de los Municipios y de los Gobiernos Regionales permite una mayor cobertura de éste sin incurrir en los costos de mantener una red de oficinas locales. Estos últimos en especial cumplen un rol importante en la asignación de los recursos económicos a los distintos programas de vivienda.

4.3. Observaciones y comentarios a los supuestos relativos a las condicionantes sociales, económicas y políticas:

Un primer comentario tiene que ver con la perdurabilidad de las condiciones económico-sociales que justifican el programa. Así es previsible que, al menos a mediano plazo, permanezca la existencia del grupo objetivo de este Programa, y que se mantenga además en una situación que lo haga poco atractivo para el mercado de vivienda si no cuentan con el subsidio y apoyo crediticio que representa el Programa.

Por otro lado, la situación de seguridad ciudadana, y en general los problemas de interacción en las pequeñas comunidades, la validéz cada vez mayor de la mutua asistencia entre vecinos para solucionar los problemas de la vida cotidiana, probablemente hagan más deseable la conformación de grupos de cohesionados socialmente, lo que es facilitado por el Programa.

4.4. Observaciones y comentarios a los supuestos a nivel de instituciones o empresas privadas ejecutoras:

Es probable que de no cambiar la estructura del programa, éste siga interesando a las empresas privadas, en particular, las empresas constructoras, las entidades organizadoras de la demanda y los agentes de servicios habitacionales. El programa favorece la creación de una masa crítica de demandantes que se vuelve atractiva para el sector privado, en un sistema de producción relativamente masivo.

5. Objetivos del programa

5.1. Observaciones y comentarios en torno a los objetivos de resultado del programa.

Los objetivos de resultado del programa son consistentes con las políticas del sector, y tienen indiscutible importancia en el bienestar de la comunidad a través de la satisfacción de una necesidad básica como es la de vivienda. Los objetivos, al parecer del panel no son cuestionables, desde la lógica interna de la política habitacional, ni dentro del marco de una política social que pretende la generar equidad en la sociedad. En efecto, los objetivos de resultado indican una completa asignación de subsidios, en términos de que éstos no sobran, a sectores que efectivamente carecen de recursos económicos y de vivienda propia. Sin embargo podrían surgir críticas a los objetivos del programa a partir de la calidad del producto final del mismo, o de la falta de información para el seguimiento y evaluación del mismo.

5.2. Observaciones y comentarios en torno a los indicadores que permitirán observar el cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa:

Estos indicadores (los mencionados en la ficha A 7.2) permiten un seguimiento parcial del cumplimiento de los objetivos de resultado o desarrollo del programa, ya que no permiten medir la satisfacción alcanzada por los beneficiarios, se trata de indicadores que miden cantidad y no calidad.

Proponemos el siguiente listado de indicadores:

- * Cantidad de grupos organizados anualmente por las entidades organizadoras.
- * Cantidad de grupos postulantes anualmente al subsidio.

- * Cantidad de subsidios anualmente otorgados.
- * Cantidad de viviendas anualmente construidas.
- * Cantidad de población anualmente beneficiaria del subsidio en relación a la población destinataria potencial.

Adicionalmente, la determinación de la población destinataria potencial, necesaria para la construcción del indicador “Cantidad de población anualmente beneficiaria del subsidio en relación a la población destinataria potencial”, tiene dificultades conceptuales dadas por la definición imprecisa de este grupo, y operacionales dadas por la escasez de información que permita determinarlo. La focalización del Programa está dada principalmente por una auto-selección de sus beneficiarios, quienes postulan al PET entre una gama de programas habitacionales. Tal sistema puede ser el más eficiente en términos de la relación entre la focalización lograda y los recursos utilizados para lograrla, pero hace difícil la construcción de buenos indicadores de cumplimiento de los objetivos de resultado del programa.

5.3. Observaciones y comentarios en torno a las metas a nivel de resultado que se ha propuesto el programa:

No nos parece posible calificar adecuadamente las cifras correspondientes a las metas anuales del programa, sin tener un estudio que permita cuantificar el segmento de la población que constituye su objetivo, así como su evolución en el tiempo. El programa debería satisfacer el crecimiento del grupo objetivo y además debería absorber paulatinamente el stock acumulado de déficit habitacional en este grupo.

Respecto de este tema es importante señalar que en 1996 todos los postulantes hábiles fueron atendidos, lo que debido al flujo de información, requisitos y cupos, permite hipotetizar la existencia de postulaciones endógenas, es decir postulan sólo aquellas personas que saben que van a obtener el beneficio, y consecuentemente, se marginan aquellas que no creen tener oportunidad. Con ello se tiene que las eventuales listas de espera que en un momento pudieran producirse no constituyen un indicador confiable de demanda efectiva y que además las mismas lista mismas restan eficiencia puesto que a juicio de lo encargados del programa, generan dificultades de colocación. Con todo si se considera solamente la cantidad de subsidios disponibles como meta, el resultado es óptimo.

5.4. Observaciones y comentarios en torno a los resultados (efectos) del uso que los beneficiarios hacen de los bienes y servicios:

No es posible una evaluación adecuada respecto de los resultados o efectos en la

cantidad de familias que acceden a la vivienda propia, por las razones indicadas en el punto anterior y por la inexistencia de estudios sobre la cantidad de familias que habrían logrado una solución habitacional por otros medios, si este programa no existiera.

El aumento del patrimonio familiar sólo puede ser estimado como el monto del subsidio recibido, lo que constituiría una subestimación si es que la existencia del Programa da acceso al aprovechamiento de economías de escala.

Los resultados o efectos del programa en lo que se refiere a calidad sólo podrían ser evaluados mediante estudios acabados sobre modos de vida, seguridad, etc, a partir de datos objetivos, pero también de la opinión de los participantes sobre la base de métodos experimentales con grupos testigo.

5.5. Observaciones y comentarios en torno al cumplimiento del o los objetivos de resultado del programa:

La información existente no permite una apreciación cabal del cumplimiento del o los objetivos de resultado del programa, como se desprende de los puntos anteriores. Sólo sería posible profundizar en la relación entre subsidios comprometidos y unidades físicas efectivamente construidas, por período, y sobre el desfase temporal entre subsidio y entrega de la vivienda, lo que requiere de un seguimiento no realizado en el marco de la presente evaluación.

III. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS A LA EJECUCION DEL PROGRAMA

6. Observaciones y comentarios en torno a los bienes y/o servicios provistos por el programa:

En términos globales se puede afirmar que no hay un sistema de evaluación para los servicios y/o bienes provistos o facilitados por el programa. Siguiendo las categorías propuestas para esta evaluación, cantidad, calidad y tiempo, apuntamos lo siguiente:

En cuanto a cantidad, es posible observar la meta anual de subsidios otorgados y comparar esta cifra con las unidades físicas construidas, aún cuando el desfase del programa complica este proceso. La información y recursos dispuestos para esta evaluación no nos permiten llegar a conclusiones certeras al respecto.

En cuanto a tiempo, el panel intentó, con el material disponible, hacer una estimación del período promedio que transcurre entre la postulación del grupo y la entrega de la vivienda a cada beneficiario, a un pero esto no fue posible con precisión. Tal estimación requiere de un proceso específico de evaluación. En todo caso sobre la base del material disponible y de información de los encargados se estima que tal proceso fluctúa entre 16 y 20 meses. A juicio

del panel, y considerando el tiempo de construcción normal, no parece un tiempo demasiado largo. Con todo el sistema PET, por lo explicado a lo largo de esta evaluación reduce el tiempo de espera, especialmente por el contenido grupal de la postulación.

En relación al tema de la calidad, el panel pudo establecer que existen normas de inspección técnicas pero que ellas no difieren de las exigencias y procedimientos del sector privado.

7. Observaciones y comentarios en torno a los sistemas de producción de los bienes y/o servicios.

7.1- Observaciones y comentarios en torno a los mecanismos específicos mediante los cuáles se producen bienes y/o servicios.

Los mecanismos son los tradicionales de los programas de vivienda del MINVU lo que se explica porque el programa no tiene una gestión autónoma e independiente de los otros programas de política habitacional. Sin embargo es importante señalar que el carácter grupal le da una especificidad en relación a lo que se demanda en este punto, puesto que el sistema colectivo le da una rapidéz y agilidad mayor que los restantes programas.

7.2. En relación a la estructura y organización interna que se ha dado el programa:

Tal como ya lo hemos enunciado, el programa no tiene una especificidad organizacional dentro del MINVU. Al mismo tiempo es importante señalar que el PET funciona en un sistema complejo en el que participa numerosos actores tanto privados como públicos. La información disponible permite afirmar que la organización del programa lo hace efectivo, pero no se puede saber si es eficiente.

7.3. En relación a los niveles y rol de otras organizaciones públicas o privadas que participan en el programa

La principal organización pública que participa en el programa es el Banco del Estado, que según la opinión del panel, lo hace sin mayores incentivos, y muy probablemente debido al hecho de responder a su rol estatal y público. Las demás instituciones públicas, en especial los Municipios y los Gobiernos Regionales, cumplen una función esporádica de difusión y organización de los grupos.

Respecto a las a las instituciones privadas, especial comentario nos merecen las entidades crediticias, y en particular la falta de mecanismos de incentivos, de parte del MINVU para hacerlas participar en el programa.

7.4. En relación a la estructura de Gerencia de la línea y sus responsabilidades:

El programa es parte de una estructura de gerencia que involucra al conjunto de programas del MINVU. Es importante resaltar el rol de gerencia regional que cumplen los respectivos SERVIU, teniendo atribuciones y responsabilidades que inciden directamente en la ejecución y desempeño del programa. Los SERVIU regionales participan en el proceso de difusión, selección, asignación y fiscalización. En la opinión del panel estas atribuciones regionales pueden ser incluso aprovechadas de una mayor forma, encargando evaluaciones y seguimientos a los mismos.

7.5. En relación a la descripción de los gastos y costos del programa

Debido al sistema de contabilidad en el cual se enmarca el programa, no es posible definir un centro de costos preciso que de cuenta de este tema en relación con el programa. En la ficha D de este informe realizamos una serie de recomendaciones a este respecto.

8. Observaciones y comentarios en relación a quiénes está dirigida el programa.

8.1. En relación a la caracterización socioeconómica de los beneficiarios inicialmente identificados para la línea:

Ya se ha hecho el comentario que una de las justificaciones específicas del programa, la de ser para trabajadores dependientes, (supone, o al menos pretende incentivar, la colaboración económica de los empleadores), no ha sido una característica notable de la práctica del programa. No obstante el Panel releva que esta denominación y caracterización de diseño puede ser útil para la imagen y proyección de las Políticas de Gobierno a otras áreas que le son significativas, Organismos Internacionales financieros, Laborales, etc y para la imagen pública en general.

El Panel considera que el Programa ha jugado y juega un rol muy relevante, especialmente para lograr la cobertura real de todos los sectores a los cuales está dirigida la intervención del Estado para lograr una vivienda. Esto en particular debido a que la versatilidad de diseño y la flexibilidad administrativa implícita en el PET, que le permite a la autoridad de vivienda, cubrir una parte importante de los segmentos a los cuales las especificidades del diseño de otros programas o las dificultades o formas de participación o adjudicación los hacen inviables o no atractivos.

Vale decir el programa representa una forma y una capacidad importante para completar la cobertura de las políticas públicas hacia un segmento de la población de ingresos y condición social que, a partir de sus postulantes, se puede caracterizar de la

manera siguiente (Información: CASEN 1992):

Características de los postulantes al programa:

- Por quintil de ingreso familiar (núcleos familiares):

Quintil	%	% acumulado
I	21,5%	21.5%
II	28.1%	49.6%
III	24.5%	74.1%
IV	19.0%	93.1%
V	6.9%	100.0%

- De acuerdo a la propiedad del sitio de habitación:

Propietario	27.6%
Arrendado	33.9%
Cedido	34.5%
Condominio	4.0%

- Porcentaje de allegados entre los postulantes al programa: 55.9%

8.2. En relación al universo total de potenciales beneficiarios directos e indirectos y sus criterios de identificación y de focalización:

De acuerdo a la documentación del programa, los potenciales beneficiarios directos e indirectos son las personas carentes de vivienda a las que les satisface una solución habitacional de un valor de 400 UF, y sus respectivas familias. Sin embargo la caracterización que hacemos a continuación en el punto permite profundizar este tema determinando una amplia demanda potencial del programa, especialmente en los quintiles 2 y 3 de ingreso autónomo. Esto permite afirmar que el programa cumple un rol importante para satisfacer una necesidad de vivienda de un sector de la sociedad chilena, a la que no responden otros programas tradicionales de la política habitacional, focalizándose de acuerdo a criterios externos pero también de acuerdo a una auto-selección de los participantes.

A continuación exponemos una apreciación del panel sobre la demanda potencial del programa, considerando los hogares allegados y no propietarios del II y III quintil (fuente CASEN 1992):

- Hogares allegados II quintil : 152460

- Núcleos allegados II quintil	: 116008
TOTAL ALLEGADOS	
II QUINTIL :	268468 (A)
- Hogares allegados III quintil:	126174
- Núcleos allegados III quintil :	80916
TOTAL ALLEGADOS	
III QUINTIL:	207090 (B)
A + B = 475558	
- No propietarios II quintil :	258066
- No propietarios III quintil:	237641
TOTAL NO PROPIETARIOS	
II y III QUINTIL:	495707

8.3. En relación al número real de beneficiarios que utilizan los bienes y/o servicios de la línea y sus mecanismos de integración y participación en ella:

El número real de beneficiarios está dado por las cantidades de subsidios otorgados (a las que ya hemos hecha referencia) cada año, y a las unidades físicas que se han construido a partir de ellos. A tal número hay que agregarle los grupos familiares respectivos y otra cantidad de beneficiarios indirectos que se extiende al conjunto de la sociedad por la mejoría del hábitat urbano.

En este punto es importante señalar que el número real de beneficiarios corresponde al número de postulantes, lo que puede indicar flujos de información que hacen que la oferta se ajuste a la demanda efectiva.

En relación a la participación de los beneficiarios en el programa, el diseño abre interesantes perspectivas al respecto, en particular a la potencialidad del grupo para negociar con la empresa constructora algunas características del entorno. Este tema tiene poca información empírica y amerita estudios evaluativos.

En síntesis y a juicio del Panel el programa desde el punto de vista de los beneficiarios se ha justificado porque ha permitido complementar la cobertura de los programas de vivienda hacia un segmento de población que era difícil cubrir mediante los programas tradicionales, ya sea por los niveles de ingreso y / o los sistemas de postulación y

adjudicación, así como por los recursos disponibles. Este Programa permite, por su flexibilidad, focalizar en beneficio de los grupos específicos, que postulan colectivamente, otorgándose una capacidad al sistema de variación de diseños y localizaciones que reportan ventajas notables para desuniformar, introducir variedades de diseño, acercarse de manera local y focal a los gustos y preferencias de los usuarios, puesto que son ellos quienes participan directamente en la definición de los Proyectos.

Adicionalmente esta misma cercanía entre los participantes, las entidades organizadoras y la empresa constructora debiera representar, adecuadamente administrada e incentivada, la participación efectiva de los grupos. Esto podría utilizarse para una gestión de administración y control de la calidad de las construcciones, vale decir para producir una directa o indirecta economía en los gastos de inspección de obras, un control de calidad, y para garantizar el éxito real de largo plazo del Programa, cual es la construcción de permanentes soluciones habitacionales óptimas para sectores de escasos recursos.

8.4. En relación a la caracterización socioeconómica de los beneficiarios que hacen uso efectivo de los bienes y servicios del programa:

Una de las observaciones que resaltan es precisamente la carencia de un sistema de evaluación de los resultados de este programa.

Esta carencia es fundamental a la hora de efectuar una definición de los resultados, especialmente para establecer la justificación con los objetivos del Programa. No obstante toda la información recabada, primaria y secundaria, por el Panel, nos estaría indicando que la eventual desviación es menor y poco significativa y que generalmente se ha cumplido con los objetivos y que además el diseño del programa representa una herramienta versátil y útil para aplicar y focalizar de manera más eficaz la política pública dada la variedad de eventos y casos que es frecuente observar en estos sectores de población.

9. Observaciones y comentarios en torno a los sistemas de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa:

No existe un sistema de monitoreo, seguimiento y/o evaluación del programa. Con relación a metas cumplidas ellas se asimilan a la programación de subsidios a entregar.

9.1. Observaciones y comentarios sobre los indicadores de gestión e impacto de la línea:

No existen indicadores de gestión e impacto en este programa. El diseño administrativo-contable del mismo dificulta pero no imposibilita llegar a tal fin.

**IV. OBSERVACIONES Y COMENTARIOS ESPECIFICOS
EN TORNO A LAS PROYECCIONES DEL PROGRAMA**
(por parte del Panel de Expertos)

10. Observaciones y comentarios en torno a la sustentabilidad del programa:

A juicio del panel el programa es sustentable, tanto desde la política de vivienda como de la política social en general, puesto que satisface una necesidad básica mediante un subsidio a la demanda, implica la participación monetaria de los beneficiarios mediante el ahorro, e incentiva la inversión y el desarrollo del sector privado. El programa también es sustentable, si se le observa desde el punto de vista de los participantes puesto que, de acuerdo al ritmo de crecimiento económico y a la distribución del ingreso en el país, existirá por largo tiempo un grupo que va a necesitar de este tipo de subsidio para acceder a la vivienda.

10.1. Observaciones y comentarios en torno a los posibles retornos del programa y su relación con su autosustentabilidad:

Por todo lo dicho anteriormente el programa no tiene retornos económicos pero si sociales, los que impactan no sólo en los beneficiarios y sus familias sino también en el resto de la sociedad. Estos retornos, insistimos, son aplicables al conjunto de la política de vivienda, y sólo puede ser criticados en cuanto a su sustentabilidad sobre el cuestionamiento eventual a la calidad del beneficio final que llega a los participantes.

10.2. Observaciones y comentarios sobre la situación sin la continuidad del programa:

La discontinuidad del programa provocaría, a juicio del panel:

- Una desfocalización, puesto que los participantes que hoy en día acceden al PET, buscarían una solución habitacional en los programas enfocados hacia los estratos inferiores y superiores, lo que en el primer caso les satisfecería menos y en el segundo, de poder alcanzarlo, les aumentaría el monto de la deuda adquirida, y la proporción de ésta en relación a sus ingresos (aún cuando accederían a un bien de mayor valor).
- No acceso a la vivienda, puesto que por las razones anteriores muchos participantes seguirían en calidad de allegados o de arrendatarios.

11. Observaciones y comentarios en torno a los principales aprendizajes y lecciones que deja la ejecución de la línea:

A juicio del panel el programa deja aprendizajes sobre:

- Postulaciones grupales a subsidios de vivienda.
- Administración de los grupos por entidades organizadoras.
- Interés, eficacia y eficiencia de empresas constructoras privadas para atender, mediante un subsidio y apoyo público, a grupos sociales que en principio no constituyen demanda efectiva en el mercado.
- Participación de entidades crediticias en el financiamiento de este tipo de viviendas.

11.1. Observaciones y comentarios en torno a los reales y potenciales beneficiarios de dicho aprendizaje:

El programa deja una serie de aprendizajes, pero que deben ser sistematizados y evaluados. Los potenciales beneficiarios son las organizaciones públicas y privadas que intervienen en la realización del programa y que han sido mencionadas en la ficha anterior.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “C”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES ESPECÍFICAS
PLANTEADAS POR EL PANEL DE EVALUACIÓN AL
PROGRAMA, LAS CUALES SE CONCENTRAN EN:
JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS, Y EN SU
EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS – FORMATO C
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

I. DATOS BÁSICOS DEL PROGRAMA	
1. Nombre del Programa: PROGRAMA DE SUBSIDIO ESPECIAL PARA TRABAJADORES.	Código
1.1. En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte: Este programa Se vincula a los programas de vivienda o líneas de acción del MINVU, a los programas especiales y a las líneas de programas destinados a la construcción de viviendas asociadas. Se rige por el D.S 235 (VyU) de 1985, y por lo tanto se integra a un sistema otorga subsidios para la adquisición de viviendas por parte de sectores de escasos recursos. El programa existe al interior de una política general de vivienda que pretende el mejoramiento del hábitat urbano y de la calidad de vida de las personas.	
2. Ministerio responsable: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.	
2.1. Servicio responsable: Servicio de Vivienda y Urbanización (13 en total, uno en cada región).	

II. CONCLUSIONES EN TORNO A LA JUSTIFICACIÓN, SUPUESTOS Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA
3. Conclusiones en torno a la validez y pertinencia de la justificación del programa: De acuerdo a lo planteado en las fichas anteriores el programa se sugiere válido y pertinente puesto que se enmarca de manera coherente en las políticas globales de vivienda en el país. Por otra parte la característica grupal, le otorga un contenido novedoso e interesante al programa, cuyas hipotéticas ventajas sobre todo para los beneficiarios, serían indiscutibles desde el punto de vista urbanístico, de seguridad ciudadana y, en el plano político, en lo que se refiere a participación de los beneficiarios en las especificidades de los bienes y servicios

que reciben de la política pública. El supuesto aquí es la pre-existencia del grupo sobre la base de vínculos reales, lo que disminuiría los conflictos eventuales y aumentaría las posibilidades de mutua asistencia entre las personas.

Por otra parte, el diseño original del programa contempla la participación de los empresarios en el programa, lo que también parece interesante, novedoso y concordante con objetivos societales mayores, tales como la equidad y la transferencia de recursos, al amparo de la política pública, de los sectores más ricos hacia los más pobres del país.

Pese a lo anterior es importante consignar que los beneficios sociales que se desprenden de los párrafos anteriores, y que justifican la existencia del programa son, como señalámos, sólo hipotéticos puesto que no existen sistemas de monitoreo ni de evaluación, como tampoco estudios específicos de impacto, que permitan sostener empíricamente lo anterior. Respecto al tema del aporte empresarial, cabe señalar que de acuerdo a los datos disponibles no se ha registrado en la práctica, al parecer por falta de incentivos concretos para ello.

En síntesis si se considera por un lado el marco global de las políticas públicas del país, y por otro a los objetivos de la política habitacional, y a ambos se les compara con los procesos, resultados y tipo de destinatario que ha tenido el programa, éste aparece como válido y pertinente, aún cuando se sugieren numerosas evaluaciones empíricas que estudien su real impacto en la población.

4. Conclusiones en torno a los supuestos de ejecución del programa:

De acuerdo a lo analizado parece razonable pensar que la casi totalidad de los supuestos de ejecución, enunciados en las fichas anteriores, van a mantenerse al menos en el mediano plazo. Solamente aquel referido a la existencia de un grupo objetivo, ubicado de preferencia entre el segundo y tercer quintil de ingreso, puede verse modificado por el crecimiento económico y el aumento de los ingresos de las mismas familias, lo que provocaría que las mismas adquieran una solución habitacional que les satisfaga sin ayuda de subsidios y/o que el valor o calidad de la vivienda que se les ofrece mediante el programa comience a parecerles poco atrayente.

En términos más específicos es de gran importancia para el Programa contar con el apoyo de las otras instituciones públicas consideradas en el diseño (principalmente nos referimos a las Municipalidades y los Gobiernos Regionales,), por lo que sería deseable reforzar los mecanismos que incentiven, aseguren y mejoren tal participación.

5. Conclusiones en torno a la definición y cumplimiento de los objetivos del programa:

El Programa se aprecia como relevante y consistente con las políticas públicas sobre la pobreza y más específicamente sobre la vivienda.

En la definición de los objetivos anuales se percibe la falta de estudios técnicos que apoyen y respalden la decisión política, con mediciones de las características de los destinatarios del Programa y del tamaño y evolución de la brecha que éste busca cerrar.

En el análisis del cumplimiento de estos objetivos, se percibe también la falta de estudios técnicos que permitan no sólo obtener un mejor seguimiento del cumplimiento de las metas cuantitativas del Programa, sino además una evaluación cualitativa de los beneficios generados por éste.

III. CONCLUSIONES ESPECIFICAS EN TORNO A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA

6. Conclusiones específicas en torno a la eficacia del programa:

Los sistemas de producción del programa son en general los mismos del de los demás programas de la política de vivienda. Tienen con ello la limitación común a todo el sistema de gestión del sector público que incluye en otras cosas la ausencia de sistemas de incentivo, escasa evaluación de desempeño, problemas de medición contable precisa, clientela cautiva y carente de posibilidad de reclamo, etc.

El mecanismo específico de asignación de subsidio de este programa presenta un diseño diferente al resto, lo que a juicio del panel le da mayor eficacia, merced a sus cualidades de versatilidad y flexibilidad. Esto permite una mayor rapidez en el proceso de convocatoria, selección y asignación, puesto que se trata de un sistema ágil que permite, entre otras cosas, reestructurar los grupos de beneficiarios.

No se dispone de indicadores sobre la eficacia del sistema de operación del programa, pero es posible afirmar, a juicio del panel que el sistema opera con eficacia, dentro de los límites de una definición presupuestaria fiscal. En términos específico el programa asigna los subsidios que se fija como meta a una población que corresponde a la enfocada inicialmente.

Respecto a las restantes instituciones involucradas en el desarrollo del programa, puede afirmarse, teniendo en cuenta la información limitada de que se dispone, que cumplen eficazmente su rol.

Los problemas de medición de eficacia, así como los referidos a los puntos siguientes, tienen una base importante en el hecho de que el programa no consta de una estructura independiente de gerencia y contabilidad, que le haga producir información particular y distinta a los restantes programas del MINVU.

7. Conclusiones específicas en torno a la eficiencia del programa:

No es posible evaluar la eficiencia con que el programa produce sus productos debido a que no se cuenta con información que permita conocer los costos en que incurre el MINVU para desarrollar este programa. Esto puede resumirse en la idea de que el programa no funciona como un centro de costos. Tampoco hay información disponible sobre los costos en que incurren otras instituciones públicas involucradas como Gobiernos regionales y Municipalidades. En cuanto a los costos de los organismos crediticios y de los privados (evaluadores de sujetos de crédito o agentes de servicios habitacionales, constructoras), éstos presumiblemente resultarían cubiertos por las tarifas cobradas, teniendo, presumible un grado de eficiencia similar al general del sector privado.

8. Conclusiones específicas en torno a la efectividad del programa:

El programa ha cumplido en general su objetivo principal de satisfacer las demandas de un segmento específico de los sujetos de la política habitacional. Sin embargo, en algunos aspectos no parece haber tenido todo el impacto esperado: por un lado, las soluciones habitacionales generadas por el programa han presentado problemas de calidad que han limitado, en algunos casos en forma grave, los beneficios. Por otro lado, los beneficios adicionales de carácter urbanístico parecen poco logrados debido a la falta de exigencia de cohesión en forma anticipada de los grupos y a que la integración de los empresarios ha sido casi nula. En todo caso, insistimos en lo que hemos enunciado en los últimos puntos, la información para tener un juicio definitivo al respecto, sobre la base de indicadores confiables, es prácticamente inexistente.

**MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES**

FORMATO “D”

**CORRESPONDE A LAS CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES FINALES PLANTEADAS POR EL PANEL
DE EVALUACIÓN, LAS QUE SE CONCENTRAN EN LA
JUSTIFICACIÓN, DISEÑO Y GESTIÓN DEL PROGRAMA
EVALUADO.**

FICHA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS – FORMATO D
FICHA DE SÍNTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

I. DATOS BÁSICOS DEL PROGRAMA

1. Nombre del Programa:

PROGRAMA SUBSIDIO ESPECIAL PARA TRABAJADORES.

1.1. En caso de ser Proyecto, programa o política a la cual se vincula o es parte:

Código

Este programa Se vincula a los programas de vivienda o líneas de acción del MINVU, a los programas especiales y a las líneas de programas destinados a la construcción de viviendas sociales. Se rige por el D.S 235 (VyU) de 1985, y por lo tanto se integra a un sistema otorga subsidios para la adquisición de viviendas por parte de sectores de escasos recursos. El programa existe al interior de una política general de vivienda que pretende el mejoramiento del hábitat urbano y de la calidad de vida de las personas.

2. Ministerio responsable:

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

2.1. Servicio responsable:

SERVICIO DE VIVIENDA Y URBANIZACION (13 en total, uno en cada región).

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

3. Conclusiones y recomendaciones en torno a la validez y pertinencia de la justificación y supuestos del programa:

A juicio del panel, el Programa se justifica plenamente, ya que atiende a un segmento de la población no adecuadamente cubierta por otros programas. De la misma manera sus objetivos y procedimientos se enmarcan en los propósitos de equidad social y superación de la pobreza de la actual política social.

Se recomienda, para aprovechar mejor las ventajas urbanísticas y de seguridad ciudadana, mantener y profundizar el carácter de postulación grupal, buscando asegurar que los

grupos sean efectivamente pre-existentes para así lograr los impactos que originalmente se pensaron en el diseño. De la misma manera se recomienda coordinar el Programa con los gobiernos regionales, para que pase a ser un elemento más de planificación urbana.

4. Conclusiones y recomendaciones en torno al diseño del proyecto

Se recomienda dotar al programa de un diseño organizacional y contable propio, por la posibilidad de administración más eficiente que éste genera y para producir información sobre el desarrollo del programa (sistema de monitoreo). Este diseño original tendría limitaciones, según lo indicó el propio equipo encargado, dada la estructura organizacional de los SERVIU, y en especial a que la estructura contable está necesariamente sujeta a la contabilidad gubernamental.

Este diseño organizacional y contable propio sería un primer paso para lograr indicadores de gestión, considerando las variables de tiempo, calidad y cantidad que permitirían su permanente evaluación, corrección de fallas y mejoramiento general. Con el diseño actual no es posible siquiera medir el total de subsidio otorgado en cada caso, debido entre otras cosas a la estructura común contable, pero también a la falta de indicadores e instrumentos precisos para ello. Es fundamental incorporar al diseño la evaluación de satisfacción de los beneficiarios, puesto que son ellos quienes tienen la palabra en torno a la calidad del servicio y bien recibido gracias al subsidio.

Se hace necesario establecer un diseño específico de estándares de calidad, y control de su cumplimiento, respecto a las viviendas construidas al amparo del programa. Hay que recordar que los beneficiarios son población con poder e influencia en la sociedad, y que compra la vivienda "en verde". Son los propios grupos debidamente asorados y apoyados, los que deberían ejercer prioritariamente este control de calidad. El Estado debe constituirse en parte sustancial de tal apoyo, y en fiscalizador efectivo de la calidad del bien al que se accede mediante el subsidio.

El panel recomienda especialmente generar aprendizajes mediante evaluaciones del proceso de satisfacción de los beneficiarios en este tipo de programas, y en especial, de las ventajas y dificultades del carácter grupal del PET. A este respecto hay, implícitamente en el programa, y tal como lo hemos señalado en otras partes de este documento, una serie hipotética de impactos positivos asociados, que es necesario estudiar. De la misma manera se recomienda también que este último elemento sea estudiado, con las correcciones y adaptaciones necesarias, respecto de los restantes programas habitacionales del MINVU.

5- Conclusiones y recomendaciones en torno a la gestión del programa:

A juicio del panel la gestión parece óptima dentro de las limitaciones impuestas por el diseño del sistema global en que se enmarca. Insistimos en las limitaciones de información para tener un juicio categórico al respecto. Puede argumentarse como indicador de gestión y de pertinencia, la existencia del programa por un extendido período y bajo distintos gobiernos y ministros. Deficiencias encontradas puntualmente han sido detectadas y solucionadas. Se recomienda establecer una gestión, con gerencia autónoma y específica para el programa (reingeniería del sistema), y la realización de una auditoría operativa del mismo que se

compatibilice con el funcionamiento de un centro de costos del programa.

Reconocemos que es una fortaleza del sistema actual el hecho que las postulaciones regionales se hayan descentralizado. Con ello los SEREMI expresan opinión y parece que son más o menos escuchados en las políticas (asignación) a nivel regional, pero recomendamos que los SERVIU regionales sean considerados unidades estratégicas de negocios, de monitoreo y de evaluación de impacto, encargadas de la administración del proceso completo. Es importante sin embargo incluir mecanismos de control a nivel regional, es decir que, en el caso de una efectiva y profunda descentralización del programa, los niveles regionales fijen metas, pero que también respondan por ellas.