
**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE
PROGRAMAS AÑO 2001 .**

**INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN
PROGRAMA SUBSIDIO AL CONSUMO DE AGUA
POTABLE - N°2 -**

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

PROGRAMA SUBSIDIO AL CONSUMO DE AGUA POTABLE – Nº2 - SUBDERE – MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 24.836 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

Contribuir a la igualdad en el acceso de toda la población al servicio de agua potable y alcantarillado para apoyar la modernización del sector sanitario

1.2 Propósito

Permitir el acceso permanente al consumo de los servicios de agua potable y alcantarillado (servicios existentes), a la población más carente desde el punto de vista socio-económico

1.3 Población Objetivo

Familias que habitan en viviendas permanentes, que cuentan con conexión domiciliar de agua potable, que se encuentran al día en el pago de los servicios y que desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas del grupo familiar, tienen dificultades para financiar el pago de los servicios mencionados

En base a datos de la CASEN, para el año 2000 esta población se estima en 572.917 viviendas, cifra que se ha mantenido relativamente constante durante el periodo de evaluación.

1.4 Población Beneficiaria

El número total de subsidios asignados a las regiones fue de 543.370 el año 2000. En la práctica el número de subsidios realmente utilizados es levemente inferior a esta cifra y varía mes a mes, debido a la pérdida del beneficio por morosidad u otras razones. El número total de subsidios asignados se ha mantenido relativamente constante durante el periodo 1997-2000, creciendo solo un 2.7%.

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

El programa consiste en la entrega de subsidios para el pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de los sectores de menores recursos, y en la implementación de un subsidio para proyectos de inversión en Sistemas Rurales de Agua Potable (SRAP).

Componente 1:

El subsidio al consumo se entrega a usuarios urbanos y rurales de sistemas de agua potable y alcantarillado a lo largo de todo el país, con el criterio general que el pago por concepto de agua no supere el 5% del ingreso familiar, según recomendación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

El mecanismo de asignación del subsidio al consumo es el siguiente:

MIDEPLAN, a través de su División Social, considerando los antecedentes CASEN y recomendaciones de la Oficina Panamericana de la Salud, propone la población objetivo y la distribución regional del beneficio, indicando número de subsidios y porcentaje a subsidiar. En base a esta propuesta, el Ministerio de Hacienda incorpora esta partida en la Ley de Presupuestos.

Anualmente los Intendentes distribuyen los cupos de subsidio disponible entre las comunas de su región. De acuerdo a la ley una comuna no puede recibir menos del 90% de los cupos que tuvo el año anterior.

Finalmente, los Alcaldes otorgan el subsidio a los postulantes que cumplan con los requisitos, entre los que se cuentan la obligación de estar al día en el pago del servicio y encontrarse en imposibilidad de pagar el monto total. Según establece el Reglamento, la coordinación y supervisión global del programa es responsabilidad de la SUBDERE.

El mecanismo de transferencia de recursos opera de la siguiente manera:

Las empresas de servicios sanitarios calculan el monto subsidiado, lo rebajan de la cuenta de los clientes y emiten facturas a los municipios por estos montos.

En base a las facturas, la municipalidad presenta una solicitud de recursos a la Gobernación. Esta instancia es la que verifica las facturas y traspasa a la Intendencia respectiva, la que a su vez, envía esta solicitud a la SUBDERE.

La SUBDERE consolida la información y traspasa las solicitudes a la Dirección de Presupuestos, a su vez esta institución instruye a Tesorería para que entregue los fondos a los Municipios, instancia que hace efectivo el pago a las empresas sanitarias.

Componente 2:

El componente "Implementación del subsidio a la inversión en SAPR", corresponde a un subsidio a la inversión, que apoya a las comunidades rurales en las soluciones asociadas al agua potable y saneamiento. Este subsidio es muy similar a los actuales fondos ISAR para agua potable rural. La única diferencia con éstos es que el subsidio a la inversión requiere el co-financiamiento de los usuarios, de acuerdo con su capacidad de pago.

El subsidio a la inversión no está operativo. Actualmente existe una propuesta metodológica elaborada por MIDEPLAN y acordada con el MOP. El subsidio no ha sido puesto en marcha debido a que los fondos ISAR están cubriendo las necesidades de los SAPR.

1.6 Antecedentes de Gasto

Durante el periodo 1997-2000 el gasto efectivo creció un 7.4%, alcanzando los \$20.389 millones este último año. El presupuesto para el año 2001 es de \$24.836 millones.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

El diseño del programa, en lo que se refiere al subsidio al consumo, responde a un diagnóstico adecuado.

Se estima que las actividades contempladas para producir los componentes, y los componentes considerados para lograr el propósito son los necesarios y suficientes.

Sin embargo, los indicadores que se contemplan no son suficientes para comprobar el grado de focalización del programa.

El programa, por ser de ejecución descentralizada, requiere que se cumplan ciertos supuestos críticos respecto del desempeño de los organismos regionales y comunales. En este sentido, el diseño es adecuado, porque considera acciones por parte de los organismos centrales (MIDEPLAN y SUBDERE) para monitorear, supervisar y apoyar a dichas instancias.

Aunque se reconoce que la condición de que los postulantes y beneficiarios estén al día en el pago del servicio es una medida que premia a los usuarios más responsables, este requisito limita la posibilidad del programa de alcanzar a la población más carente, puesto que un número no determinado de potenciales beneficiarios puede no haber postulado por encontrarse atrasado en sus pagos.

La intensidad del subsidio (porcentaje de subsidio sobre la cuenta total) para todos los habitantes de una Región dentro del mismo grupo tarifario, no distingue por niveles de ingreso de los beneficiarios, lo que no permite entregar un mayor porcentaje de subsidio a las familias más carentes. De acuerdo a los ejecutivos del programa, existen todas las condiciones para implementar un sistema que permita discriminar a los beneficiarios por nivel de ingreso.

Finalmente, en lo que respecta al diseño del subsidio a la inversión en SAPR, éste se percibe adecuado. Sin embargo, no existen suficientes vinculaciones institucionales, operativas y a nivel de objetivos con el subsidio al consumo, que justifiquen que ambos componentes funcionen dentro de un mismo programa.

2.2 Organización y Gestión

El subsidio al consumo de agua potable requiere de una amplia descentralización para otorgarlo a una población objetivo dispersa en todo el territorio nacional, que presenta una amplia diversidad de condiciones y particularidades locales. Los organismos locales, en general, cuentan con escasos recursos y capacitación, lo que limita el desempeño que puede lograr el programa.

Según una supervisión realizada por el programa el año 2000, existen problemas en el otorgamiento y pago de los subsidios, incluyendo pago de subsidios a beneficiarios con el servicio cortado y mala focalización, entre otros.

En entrevistas con funcionarios del departamento social de las Regiones I y VIII, se comprobó que, al menos en esos dos casos, la supervisión y capacitación realizada se tradujo en cambios de procedimientos y en un mejoramiento de la supervisión y el control realizado por las Intendencias.

Las funciones y responsabilidades de nivel central presentan una alta dispersión entre organismos, lo que exige un alto nivel de coordinación.

2.3 Eficacia y Calidad

El nivel de producción es adecuado, puesto que en el periodo 1997-2000 se asignaron entre 530 mil y 540 mil subsidios, lo que representa una cobertura de entre un 93 y un 95%.

En cuanto a la cobertura, la exigencia de que postulantes y beneficiarios estén al día en sus pagos, genera población objetivo no cubierta en los casos más extremos de familias de escasos recursos.

La distribución de subsidios a nivel regional se realiza adecuadamente, puesto que MIDEPLAN considera tanto los niveles tarifarios como los niveles de ingresos regionales.

En cuanto a la asignación de subsidios a nivel comunal, diversas fuentes de información analizadas revelan que existiría un grado importante de desfocalización. En efecto, un estudio realizado por MIDEPLAN a partir de los resultados de la encuesta CASEN 98, indica que en dicho año, un 40,1% del gasto del subsidio al consumo de agua potable benefició a hogares de los quintiles tercero (23,3%), cuarto (14,1%) y quinto (2,7%). La principal causa de este problema es que la supervisión a nivel comunal resulta insuficiente para asegurar una adecuada asignación del beneficio.

La transferencia de los fondos a los municipios, en general opera en forma adecuada, con una reducción de los plazos promedio. El tiempo promedio entre la solicitud de recursos por parte del municipio y el traspaso efectivo de éstos, se redujo de 45 días en 1997 a 30 días el año 2000.

El monitoreo y evaluación de las distribuciones comunales y la capacitación de funcionarios de las intendencias y municipios, se realizaron en forma intensiva por primera vez en el segundo semestre de 2000. Sin embargo, no se dispuso de antecedentes que indiquen que se desarrollará en forma permanente un plan de monitoreo, supervisión y capacitación en terreno.

Finalmente, en cuanto al grado de satisfacción de los beneficiarios, la única información directa de la que se dispone corresponde a sondeos realizados en la I y X Región (1995 y 1997, respectivamente), que indican una calificación de más de un 95% de satisfactorio o muy satisfactorio, o útil o medianamente útil.

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

La transferencia de recursos hacia los municipios se hace en base a lo efectivamente facturado por las empresas sanitarias. Por esta razón el presupuesto del programa considera una asignación inicial (en Ley de Presupuestos), la que por lo general es suplementada hacia finales de año de acuerdo a los requerimientos reales y en respuesta a cambios tarifarios y, por lo tanto, el porcentaje de ejecución presupuestaria es siempre 100%.

Eficiencia

Es importante destacar que en comparación con la situación previa al establecimiento del subsidio, en que existía un subsidio implícito y universal mediante el cobro de tarifas inferiores a los costos reales de producción, este mecanismo significa un aumento radical de eficiencia producto de su ejecución focalizada. Por ejemplo, en 1999 alcanzar el mismo nivel de cobertura que se logra con el subsidio (un 60% para el 14% de los clientes totales), hubiera significado con el antiguo sistema aproximadamente un costo de 156 mil millones de pesos, en circunstancias que a través del subsidio solo se gastaron 20 mil.

En cuanto a los gastos administrativos del programa, éstos se concentran a nivel de las Intendencias y municipalidades y no se contó con información de estas instancias que permitiera estimarlos.

Por otra parte, se detectó que en algunas regiones las empresas apoyan activamente la ejecución, puesto que una mejor administración del subsidio va en su directo beneficio.

Finalmente, el costo anual del subsidio por beneficiario a nivel nacional, se ha mantenido en torno a los 40 mil pesos durante el período 1997-2000. Este promedio presenta una importante variación entre regiones, puesto que las tarifas y los porcentaje subsidiados son distintos. Las regiones con costos por beneficiario más altos (en torno a los 90 mil pesos) son la I y II, regiones donde el servicio es más caro, en tanto que las regiones con los montos promedio más bajo son la VI, VII y metropolitana (entre 20 y 30 mil pesos promedio).

2.5 Principales Recomendaciones (*)

2.5.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Mejorar la focalización a nivel comunal: Para ello, MIDEPLAN debería elaborar una metodología específica para estimar los ingresos y verificar la incapacidad de pago de los potenciales beneficiarios, excluyendo postulantes que no cumplan el requisito. Esta medida se debe complementar con un reforzamiento de la supervisión y monitoreo con el fin de asegurar que dicha metodología se aplique.

2. Aumentar la intensidad del subsidio para los beneficiarios de menores ingresos, para reducir la probabilidad de mora y por tanto de pérdida del subsidio. Ello debiera ir acompañado con una reducción del porcentaje subsidiado para los beneficiarios menos pobres, con lo cual esta medida se podría autofinanciar. Para lo anterior, sería necesario que MIDEPLAN desarrollara una metodología para diferenciar entre niveles de ingreso dentro de la población beneficiaria y la difundiera a nivel regional y comunal.

3. Incorporar indicadores de focalización y programar estudios periódicos para verificar en terreno este aspecto.

4. Reforzar las funciones de monitoreo, supervisión y capacitación que debe desarrollar la SUBDERE. Dicho organismo debe elaborar un plan permanente para desarrollar dichas funciones a un nivel acorde con las limitaciones que puedan presentar los organismos regionales y locales (rotación de funcionarios, nivel de calificación, etc.).

5. Se deben reducir más los tiempos de traspaso de fondos a los municipios, puesto que las empresas sanitarias están facultadas para cobrar intereses por los atrasos a las municipalidades.

Para ello sería necesario agilizar la firma y toma de razón del decreto de asignación a principios de año y de las resoluciones de traspaso de fondos.

6. Abordar sistemáticamente la cooperación por parte de las empresas.

2.5.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales Significativos

1. Como consecuencia de la intensificación de las actividades de monitoreo, supervisión y capacitación a nivel regional y comunal, MIDEPLAN y SUBDERE deben reforzar los recursos destinados al programa.

(*) La identificación de necesidades de recursos que acompaña a las recomendaciones corresponde a la efectuada por el panel evaluador. Al respecto es necesario aclarar que más allá de lo señalado por el panel, para efectos de definiciones presupuestarias, la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos de las instituciones, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador. Por tanto, lo que se propone en esta materia no es concluyente.

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

JUNIO 2001



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

SANTIAGO, 8 de Junio de 2001

Señora
Marcela Guzmán
Jefa División Control de Gestión
Dirección de Presupuestos.
PRESENTE

De mi consideración:

Adjunto envío a Ud. los comentarios finales a la Evaluación del Programa Subsidio al Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, realizado por el Panel de Expertos del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales.

Sin otro particular, se despide atentamente,

Ana Quintana P.
JEFE DIVISIÓN SOCIAL (S)

Adj.: Lo que indica.

c.c.: Sra. María Teresa Hamuy, DIPRES.
Sr. Subsecretario MIDEPLAN.
División Social MIDEPLAN.

AQP/cbm



Ahumada 48

Fono 675 14 00

Santiago de Chile

www.mideplan.cl



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACION Y COOPERACION

COMENTARIOS FINALES

PROGRAMA DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SUBSIDIO AL CONSUMO DE AGUA POTABLE Y SERVICIO DE ALCANTARILLADO DE AGUAS SERVIDAS

División social, Departamento de Evaluación Social
Junio, 2001

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

PROGRAMA DE SUBSIDIO AL PAGO DEL CONSUMO DE AGUA POTABLE Y SERVICIO DE ALCANTARILLADO DE AGUAS SERVIDAS

El análisis del Subsidio al pago del Consumo de Agua Potable y Alcantarillado, llevado a cabo entre el Panel de Expertos y las contrapartes de MIDEPLAN, MOPTT y SUBDERE, fue fructífero. El Informe Final elaborado por los panelistas, hace una descripción acabada de su gestión, su operatoria, y en general, este Ministerio comparte las recomendaciones a las cuales han llegado.

Este Ministerio, sin embargo, debe precisar algunas conclusiones a las que llega el Panel en esta evaluación. Nuestro interés es, en primer lugar, dejar establecidas algunas diferencias conceptuales, en cuanto al uso de algunas fuentes de información para el análisis de criterios evaluativos aplicados al Programa Subsidio al Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado.

En segundo lugar, nos parece relevante constatar la dinámica de la gestión de un programa social y en particular éste, lo que se refleja en que algunas de las conclusiones y recomendaciones a las que llega el Panel de Expertos se encuentran en distintas etapas de implementación a junio de este año.

Esto se debe a que los panelistas utilizaron información previamente analizada por MIDEPLAN, llegando en algunos casos a las mismas conclusiones, lo cual se refleja en que las recomendaciones principales ya se encuentran en proceso de implementación.

Sin perjuicio de ello, esta Secretaría de Estado valora el trabajo realizado por el Panel de expertos, así como los resultados a los que se llegó en el tiempo de desarrollo de los análisis.

Comentarios a las Conclusiones Finales.

1. En cuanto a "la focalización, a nivel regional y municipal, la información disponible de MIDEPLAN y de estudios de impacto en las I y X regiones, indican que el programa presenta una desfocalización significativa, considerablemente mayor que otros subsidios monetarios otorgados por los municipios, como son el Subsidio Único Familiar y la Pensión Asistencial. Cabe señalar que el análisis de MIDEPLAN a partir de la encuesta CASEN se refiere a distribución de pagos por quintiles y falta una distribución de número de subsidios por quintiles"
 - a. La población objetivo del Programa Subsidio al Consumo de Agua Potable está definida por la Ley 18.788 (02.02.1989) El Panel lo asume así en la página 18, punto 7: "La población objetivo corresponde a las familias que habitan en viviendas permanentes, que cuentan con conexión domiciliaria de agua potable y que se encuentran al día en el pago de los servicios de agua potable y alcantarillado, si disponen de éste último (o han establecido un programa de pago de la deuda) y que desde el punto de vista de las condiciones socioeconómicas del grupo familiar, tienen dificultades para financiar el pago total de las prestaciones de los servicios mencionados. En la práctica, y con las modificaciones introducidas a la Ley, la finalidad es subsidiar el consumo de las familias más pobres que disponen de conexión al servicio, que satisfacen los requisitos y, que en general a nivel nacional, se encuentran bajo el tercer decil de ingresos (la necesidad del subsidio depende tanto del ingreso de las familias como de las tarifas, por lo tanto, en regiones de tarifas altas se debe subsidiar familias con nivel relativo de ingreso superior a otras no subsidiadas en regiones con bajas tarifas, por lo que en ellas se cubre a más del tercer decil de ingresos)

Además, el Panel agrega, en la página 23, último párrafo: "El Reglamento considera excepciones a lo anterior, al subsidiar todas las viviendas que cuentan con un arranque común, cobrado como un solo servicio, cuando al menos el 50% de ellas corresponda a grupos familiares de escasos recursos, cuyo nivel socioeconómico individual, medido a través de la ficha CAS, les permita ser beneficiados con el subsidio, es decir, estar incluidos en el listado de prelación. En este caso, cada jefe de familia principal deberá completar el formulario de postulación con sus antecedentes y presentar su cédula de identidad respectiva.

Estos antecedentes son relevantes para diferenciar el análisis de focalización que se realiza en base a la CASEN, y el análisis de la focalización del Programa en base a la población objetivo definida en su diseño. Estos dos análisis tienen objetivos distintos y complementarios entre sí, pero con implicancias distintas para la política social y para el Programa.

El análisis de la focalización en base a la información de la CASEN, permite establecer el cumplimiento de los objetivos de equidad e igualdad de oportunidades de la política social, en relación con la población más pobre del país. Se espera que la oferta programática del Gobierno se concentre en la población de mayor pobreza, pero sin por ello abandonar a los grupos de población que se encuentran en riesgo de caer en situación de pobreza. Como expresión de ello, la Ley que crea el Programa Subsidio al Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado, estableció como población objetivo a todas aquellas familias que no logran financiar el costo del servicio, priorizando la entrega del beneficio a aquellas con menor nivel socioeconómico.

En cuanto al segundo análisis de focalización, la información fundamental son los beneficiados del programa, los cuales deben ajustarse a la definición de población objetivo del programa. En la medida que los beneficiados no correspondan a esa definición, el grado de desfocalización del subsidio será mayor. Conjuntamente con ello, en toda evaluación se debe considerar las instrucciones que se entregan a los niveles ejecutores –en este caso, los municipios– que norman la implementación de un programa, y establece los umbrales de calidad para la evaluación. En el caso de los estudios que menciona el Panel, es importante que se tenga presente que corresponden a estudios de los años 1995 y 1997, cuando el Reglamento no estaba en ejecución, por lo tanto, debe utilizarse con cuidado dicha información.

Finalmente, el análisis de la focalización del Programa, basado en los antecedentes que se entregan en el documento "Focalización e impacto distributivo de los subsidios monetarios (CASEN 1998)" presenta tres limitantes para ser utilizado en el análisis de la focalización del Programa:

- Este análisis revisa el impacto distributivo de los subsidios monetarios, por lo cual corresponde a un análisis de la política social asistencial.
- Por lo anterior, utiliza el monto total de gasto del Programa en el año 1998, y no los beneficios distribuidos en el año, por región, por grupo tarifario e intensidad (como bien precisa el Panel al final de su conclusión).
- Utiliza un valor promedio nacional, para asignar a las regiones el gasto del programa a nivel país, según la distribución de la información encontrada en terreno (la distribución del presupuesto del Programa de Subsidio al Consumo de Agua Potable a nivel regional está claramente expuesto por el Panel en el Informe Final)

En síntesis, respecto a esta conclusión: a) la población objetivo del Subsidio al consumo de agua potable presenta características que la diferencian marcadamente de la población objetivo del Subsidio Único Familiar y de la Pensión Asistencial, b) el Programa presenta una desfocalización esperada, ya que un porcentaje de los beneficiados son jefes de familia principal en cuya vivienda habitan familias allegadas, que son los beneficiados finales del subsidio.

Un estudio adecuado de la focalización del Programa, utilizando la información de la CASEN, debe realizarse a nivel de los grupos tarifarios en cada región, como bien lo plantea en las recomendaciones el Panel. Para ello, la CASEN debe tener una representación del subsidio en el mayor número de comunas del país. Esta situación se presenta por primera vez con la CASEN 2000, la cual cuenta con 220 comunas auto representadas

2. En cuanto a "La condición de imposibilidad de pago total de la cuenta debiera asegurar un alto grado de focalización, el que sin embargo, no se ha alcanzado. Las razones son que la condición de imposibilidad de pago total se ha hecho exigible en forma reciente, y que los antecedentes que entrega la ficha CAS para estimar los ingresos monetarios de las familias, no son los más confiables. El Sistema de Encuestaje CAS incluye antecedentes sobre los ingresos familiares (acreditados con liquidaciones de sueldo o documentos, o estimados a través de los consumos mensuales que realizan las familias) No obstante, dados los

resultados de focalización que presenta el programa, pareciera que la metodología empleada para estimar ingresos familiares no es confiable”

- a. El Panel se basa en esta conclusión en los mismos antecedentes de la conclusión anterior: El panel supone que el Programa debe focalizarse sólo en los quintiles más bajos ingresos (1 y 2) según la información obtenida de la CASEN 1998.
 - b. La información recogida por la CASEN 1998, no refleja la puesta en ejecución del Reglamento, lo que ocurrió ese mismo año. Para que esto hubiese ocurrido, los municipios debieron efectuar un nuevo encuestaje de toda la población beneficiada, de forma tal de extinguir y asignar nuevamente todos los beneficios en base a las nuevas exigencias en cuanto a la constatación de imposibilidad de pago del servicio. Sin embargo, esto implicaba un monto cercano a los M\$ 500.000 a nivel nacional para los municipios. Ante la imposibilidad de los municipios de afrontar esta tarea, MIDEPLAN exigió la aplicación del Reglamento a los nuevos beneficiados a partir del segundo semestre de 1998. Se espera que con la información de la CASEN 2000 se constate los resultados de esta medida a nivel comunal, por la mayor cantidad de comunas auto-representadas de esta CASEN.
3. En cuanto a la última frase: “la metodología empleada para estimar ingresos familiares no es confiable”, se debe tener presente que el Sistema de Información Social CAS posee diversos manuales de procedimientos, tanto de uso de la información, aspecto computacional y de trabajo de campo o de encuestaje. En el Manual Unificado del Encuestaje CAS se describe claramente como debe aplicarse la encuesta y se hace especial hincapié en la captación de los ingresos, al mismo tiempo, se han desarrollado metodologías y cuestionarios de validación de la información referida a los ingresos monetarios autónomos de las familias. Aún existiendo una alta rotación de los funcionarios en las municipalidades, el Sistema de Información Social CAS realiza un contundente trabajo de capacitación y supervisión en terreno de la aplicación de las encuestas CAS, lo que disminuye el riesgo de errores en la aplicación de los manuales de procedimientos impuestos por MIDEPLAN.

4. En relación con la siguiente conclusión: "Existen algunos componentes y actividades del Programa que no se han logrado, particularmente los relacionados con la supervisión y evaluación en terreno de la distribución de subsidios y focalización y que impiden verificar que el Programa esté llegando masivamente a la población objetivo, es decir, que la población objetivo postule y sea beneficiada. Estas actividades se comenzaron a implementar sólo a partir del año 2000 a nivel central, siendo probablemente inexistentes a nivel de Intendencias. Las actividades, que se realizaron en una sola oportunidad por región o comuna seleccionada, resultan insuficientes para el cabal logro de los objetivos del Programa"
- a. Supervisión y evaluación en terreno de la distribución de subsidios y focalización: El Panel de expertos tuvo acceso a los formularios de monitoreo de la asignación de los beneficios y de las listas de espera, con los que se realiza desde los primeros años de puesta en marcha y a nivel comunal, el monitoreo del programa.
 - b. El propósito de la supervisión fue supervisar a las empresas en el adecuado manejo del Programa, función que no le corresponde al sector público, pero que, dado que las actividades de monitoreo realizadas regularmente detectaron falencias, se tomó la decisión de realizar esta tarea. En este sentido, recientemente, la Superintendencia de Servicios Sanitarios asumió oficialmente esta función.
5. "Existe un grado de ineficiencia en el subsidio al no ser diferenciado, en su intensidad, entre distintos niveles socioeconómicos dentro de un mismo grupo tarifario. La diferenciación implica un grado mayor de complejidad en la gestión del Programa, pero en la apreciación de los encargados del departamento social de la I y VIII Región, no debiera generar problemas relevantes a nivel operativo. Asimismo, la implementación requiere de un costo relevante por parte de los municipios, porque involucra rehacer las fichas CAS y cambiar los decretos de asignación del subsidio. MIDEPLAN indicó como cifra estimativa, un costo del orden de \$ 500 millones para el total de municipios, lo que representaría un 2,5% del costo total anual del programa. Sin embargo dicho gasto no puede ser financiado por el programa sino por fondos propios de los municipios."

- a. A pesar de estas dificultades, MIDEPLAN en conjunto con las Intendencias y las empresas correspondientes implementarán a nivel piloto en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, la diferenciación por nivel socioeconómico de los beneficiados, durante el segundo semestre de este año. Esto ha sido decidido así, porque es efectivo que permitirá un incremento en la eficiencia en el uso de los recursos, y, mediante la aplicación piloto se obtendrá las lecciones necesarias para orientar la capacitación, la adecuación de los sistemas informáticos municipales, regionales, de las empresas y MIDEPLAN para la puesta en marcha paulatina a nivel nacional.

Departamento de Evaluación Social
División Social
Ministerio de Planificación y Cooperación



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

SANTIAGO, 8 de Junio de 2001

Señora
Marcela Guzmán
Jefa División Control de Gestión
Dirección de Presupuestos.

PRESENTE

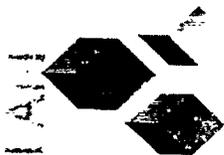
De mi consideración:

De acuerdo a lo establecido en las bases del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, informo a Ud. el análisis de las recomendaciones propuestas por el Panel de expertos, respecto al Programa Subsidio al consumo de agua potable y servicio de alcantarillado, que esta Secretaría de Estado ha efectuado. No está de más aclarar que a continuación se hace referencia a aquellas recomendaciones que son de responsabilidad de MIDEPLAN.

1. *"Se debe aumentar la focalización. Para ello, se debe verificar la incapacidad de pago, excluyendo postulantes que no cumplan el requisito. Una supervisión y monitoreo reforzados debe asegurar que se exija la condición."*

MIDEPLAN se encuentra actualmente elaborando, en conjunto con las Intendencias y las empresas correspondientes, la implementación a nivel piloto en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, la diferenciación por nivel socioeconómico de los beneficiados, para el segundo semestre de este año. Esta medida permitirá aumentar la focalización, mediante la autofocalización de las familias de nivel socioeconómico relativamente mayor, al acceder a montos menores del subsidio.

MIDEPLAN ha desarrollado las metodologías del caso y como señalan los panelistas, está basado en el parámetro establecido por la Organización Panamericana de la Salud que establece como óptimo que las familias no deben destinar más del 3 al 5% de su presupuesto mensual para el Pago del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Aguas Servidas. Dicha metodología fue recientemente normadas a todas las Intendencias Regionales del país. En cuanto al monitoreo reforzado, están las dadas las condiciones para hacer un adecuado seguimiento y monitoreo de esta exigencia.



Ahumada 48

Fono 675 14 00

Santiago de Chile

www.mideplan.cl

Por lo tanto, esta recomendación es aceptada, dado que está en proceso de implementación.

2. *"Se deben incorporar indicadores de focalización y programar estudios periódicos para verificar en terreno la focalización del programa. El análisis de la Encuesta CASEN debe incluir la distribución según niveles de ingreso del número de subsidios por grupo tarifario. La distribución debe analizarse por deciles y no quintiles de ingreso."*

En cuanto a la incorporación de indicadores de focalización, se debe precisar que dicha incorporación es a la matriz de marco lógico diseñada para la presente evaluación del Programa, asumiendo que a futuro se realizarán un seguimiento a dichos indicadores. Para la administración de este Programa de Subsidio, existen los indicadores de focalización que se obtienen del seguimiento y monitoreo mensual (del cual el Panel conoció los instrumentos con los que los niveles locales informan la gestión mensual del Programa) **Se acepta la recomendación.**

Respecto a programar estudios periódicos para verificar en terreno la focalización del Programa, se encuentra en preparación un estudio con estas características, el cual se presentará en el proyecto de presupuesto 2002, dado que el Programa no dispone de presupuesto para estos fines. **Se acepta la recomendación**

En relación con el análisis de la Encuesta CASEN, se desarrollará una metodología que permita responder a esta recomendación, a partir de la CASEN 2000. **Por lo tanto, se acepta la recomendación.**

3. *"Se deben reforzar las funciones de monitoreo, supervisión y capacitación que debe desarrollar la SUBDERE. Dicho organismo debe elaborar un plan permanente para desarrollar dichas funciones a un nivel acorde con las limitaciones que puedan presentar los organismos regionales y locales (rotación de funcionarios, nivel de calificación, etc.)"*

(SUBDERE)

4. *"Se debe aumentar la intensidad del subsidio para los niveles de menores recursos, para evitar que no puedan acceder al subsidio por mora en el pago del servicio. Ello debe ir acompañado con una reducción de la intensidad para los niveles menos pobres, con lo cual se podría autofinanciar la mayor eficacia, y posiblemente, generar un ahorro neto de recursos. Para lo anterior, sería necesario que MIDEPLAN desarrollara una metodología para diferenciar entre niveles socioeconómicos."*
5. *"MIDEPLAN debe reforzar los recursos destinados al programa de forma de poder elaborar las metodologías antes indicadas."*

En relación con estas dos recomendaciones, se le informó al Panel de expertos respecto a la puesta en marcha de una metodología -a nivel piloto- durante el

segundo semestre, y que describen adecuadamente en esta recomendación los panelistas. Para ello, MIDEPLAN se encuentra coordinando su implementación con las Intendencias Regionales de Tarapacá y Antofagasta, y las empresas de servicios sanitarios regionales.

Por lo tanto, se aceptan estas recomendaciones.

6. *"Se deben entablar acciones para recuperar los pagos realizados a algunas empresas por beneficiarios morosos que han caído en causal de extinción del subsidio. Se debe informar la situación a Contraloría y aplicar las sanciones que eventualmente correspondan."*

(SUBDERE)

7. *"Se debe procurar que las empresas apoyen más activamente la ejecución del programa, especialmente en la identificación de usuarios no beneficiarios que forman parte de la población objetivo, con el fin de mejorar la focalización"*

Se acepta la recomendación. Es del caso señalar que un aspecto que no está considerado en la Ley ni en el Reglamento de este Programa es la supervisión y control del cobro de los beneficios a las Municipalidades por parte de las Empresas de Servicios Sanitarios. Al respecto se ha logrado la incorporación del subsidio al consumo de Agua Potable y Alcantarillado a los procesos de autocontrol de la gestión de las Empresas que lleva la Superintendencia de Servicios Sanitarios, al mismo tiempo, la SISS incorporó dentro de sus funciones el proceso de supervisión de terreno, impartir normas e instrucciones y la capacitación en el programa a los funcionarios de las Empresas de Servicios Sanitarios.

8. *"Se deben evitar atrasos en los traspasos de fondos a los municipios, porque, a diferencia de la mayor parte de los pagos que realiza el Estado, en este caso los acreedores finales (las empresas sanitarias) están facultadas para cobrar intereses por los atrasos."*

(SUBDERE)

9. *"Se debe evaluar independientemente el subsidio al consumo y el subsidio a la inversión, porque no comparten más que el fin, y difieren en propósito, componentes y organismos ejecutores (no hay ninguno común)"*

Se acepta la recomendación

10. *"Se observa una falta de decisión en implementar el subsidio a la inversión, porque los pre-requisitos estarían ya cumplidos. Cabe señalar que el subsidio a la inversión es completamente sustituible por los Fondos ISAR."*

MIDEPLAN ha realizado regularmente las consultas oficiales al Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones al respecto. Su respuesta final fue que se tomará contacto con la División Social de esta Secretaría de Estado para la dictación del Decreto que sanciona la metodología que permite diferenciar desde el punto de vista socioeconómico a las comunidades postulantes al subsidio a la inversión en agua potable rural.

Referente a este mismo tema se estima que el año 2002 se termina con la inversión de Agua Potable Rural en los sectores concentrados del país por lo que esta situación ameritaría poner en marcha este subsidio, dirigido especialmente a los sistemas de agua potable rural pre existentes.

Aunque no es de responsabilidad de MIDEPLAN la implementación del subsidio a la inversión, sí es nuestro interés que se ponga en funcionamiento en el corto plazo.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.



Ana Quintana Peña
JEFE DIVISIÓN SOCIAL (S)
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

c.c.: Sra. María Teresa Hamuy, DIPRES
Subsecretario MIDEPLAN
Departamento Evaluación Social
División Social MIDEPLAN



MIN. INT. (ORD.) N° 2767/

ANT.: Observaciones en oficio 1605 del 02 de Abril, Información de la encargada del Programa del 12 de Abril, Observaciones al Preinforme Final y antecedentes de supervisión, capacitación y metas del 25 de Abril.

MAT. : Comentarios al Informe Final.

12 JUN 2001

DE : SR. IGNACIO CANALES MOLINA
JEFE DIVISION DE FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL Y FINANCIERO. SUBDERE

A : SR. NELSON GÚZMAN.
COORDINADOR DE EVALUADORES.DIPRES

FECHA : Viernes 08 de Junio de 2001.

Con relación al Informe Final del Programa de Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicios de Alcantarillado, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), desea manifestar su coincidencia en términos generales respecto de las apreciaciones a las que llegó el Panel de Evaluadores, luego del proceso de análisis al que ha estado abocado durante este tiempo.

Sin embargo, esta coincidencia encuentra algunas diferencias respecto de apreciaciones o conclusiones a las que se hace mención dentro del Informe Final y que desde nuestra perspectiva tienen otra realidad.

Es así como, el Programa de Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Alcantarillado, inserto dentro de la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero de la SUBDERE, representa un alto grado de importancia en el logro y cumplimiento de sus funciones, ya que su objetivo se encuentra dentro de las políticas sociales del Gobierno al buscar en este caso, el acceso de la población de menores recursos, a un bien básico y fundamental para la salud como lo son los servicios sanitarios.

En cuanto a la responsabilidad de mantener el control financiero y administrativo, informamos a usted que esta es una labor que se ha mantenido activa desde el inicio del Programa, de acuerdo a la normativa establecida en la ley 18.778. Esta postura fue respaldada en su oportunidad, enviando al Panel de Evaluadores, la documentación en donde se informaban las actividades desarrolladas por el Programa, y la inclusión de este en las metas ministeriales.



Por otro lado el Programa se presenta dentro de las políticas descentralizadoras, tanto para su administración como para su control en una primera instancia. Es por esto que el nivel central, genera las condiciones y entrega las herramientas a las instancias regionales para que estas desarrollen un proceso de gestión propia de acuerdo a sus realidades.

Dentro de la normativa existe una dispersión de las responsabilidades de control y monitoreo, sin embargo, se establece claramente que la gestión del programa respecto de la asignación de subsidios se remite en un primer termino al nivel local, quien ejerce tanto la asignación como la extinción de los subsidios, de acuerdo a su prerrogativa. Ahora bien, esta responsabilidad se amplía al manejo de reasignaciones de subsidios ya que son los municipios los encargados de confeccionar, mantener y reasignar las listas de espera de los postulantes, de manera de posibilitar el acceso a las personas que mejor reflejen el grupo objetivo de su comunidad.

Lo anterior complementado con los programas que dentro de sus objetivos apuntan hacia la conexión a los sistemas de agua potable y aguas servidas, como son el caso del PMB, PMU y Chile Barrios, que hacen posible que la parte del grupo objetivo que no se encuentra conectado a estos sistemas, pueda salvar esa etapa y se encuentre en condición de postular al subsidio.

En materia de funciones de control, la Intendencia Regional funciona como primera instancia en el área de control financiero y administrativo del Programa, ya que la Subsecretaría recibe la información de solicitud de fondos a través de los informes financieros emanados directamente desde los Departamentos encargados de las Intendencias. Por lo tanto, las funciones de supervisión y monitoreo que le corresponden a la Subsecretaría se enmarcan dentro del contexto anteriormente descrito.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a través de la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero es la encargada de manejar desde el nivel central el normal desarrollo de los objetivos del Programa. En función de esto, se ha posibilitado al Programa para desarrollar estas actividades de todas las herramientas necesarias que permitan este logro.

A través de los documentos entregados en su oportunidad, se demostró que este Programa a sido incluido dentro de las metas ministeriales y se ha apoyado las actividades de monitoreo y supervisión en terreno desde antes del año 2000, intensificándose y manteniéndose durante el año 2001. Si bien, estas actividades tienen un amplio campo de desarrollo, desde nuestra perspectiva las actividades asignadas en la normativa vigente desde el nivel central, se cumplen a cabalidad.

Las actividades de monitoreo, supervisión y capacitación se han desarrollado durante estos años en dos líneas de trabajo. Estas distinguen un nivel central y una en terreno de acuerdo a los fines que persigue cada una de ellas.



En el nivel central el objetivo fundamental es mantener el control financiero y administrativo del Programa. Dichas actividades se realizan dentro del Departamento de Finanzas e Inversiones Subnacionales, dependiente de la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero.

Esta gestión, se comparte directamente con las Intendencias Regionales quienes a través de informes financieros mensuales solicitan la asignación de los fondos que cubren los subsidios otorgados por las municipalidades, e informan del número de subsidios vigentes y extinguidos a la fecha. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es la institución encargada de autorizar los depósitos previa visación de la SUBDERE.

Por otra parte, se ha desarrollado una gestión en terreno que apunta a la obtención de logros de gran importancia, ya que a través de la supervisión y las jornadas de capacitación desarrolladas y acrecentadas en el último tiempo, se ha logrado que los grupos objetivos sean los que en definitiva obtengan el beneficio, tal como lo refleja el Informe Final de Evaluación.

Como concluye el panel de evaluadores, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo coincide con que la mayor intensidad con que se han desarrollado las labores de supervisión y capacitación en terreno, confirmado por los encargados de los Departamentos Sociales de la región de Tarapacá y la región del Bío Bío, tienen un alto grado de obtención de logros, por lo que resulta vital intensificar estos trabajos en conjunto con Mideplan y la Dirección de Presupuestos, por lo que se han mantenido durante el año 2001 en coordinación directa con el encargado de Mideplan, lo que permite estructurar líneas de acción permanentes.

Saluda atentamente a Ud.



FRANCISCO CANALES MOLINA
Jefe División de Fortalecimiento
Institucional y Financiero.

NAT/EPG

DISTRIBUCION:

1. Sr. Nelson Guzmán. Coord. de Evaluadores, DIPRES
2. División de Fortalecimiento Institucional y Financiero.
3. Departamento de Finanzas e Inversiones Subnacionales
4. Oficina de Partes.