



RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL SUBSIDIO AL PAGO DE AGUA
POTABLE Y SERVICIO DE ALCANTARILLADO
Y TRATAMIENTO DE AGUAS SERVIDAS

Institución Evaluadora:
GUERNICA CONSULTORES

Abril de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Resumen Ejecutivo, corresponde a la Evaluación de Impacto del Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Servidas localizado en el Ministerio de Desarrollo Social, llevada a cabo por GUERNICA Consultores¹ para la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos. La evaluación tiene como propósito central analizar los resultados e impactos logrados por el Programa; es decir, aquellos beneficios para las familias usuarias, que se derivan directamente de los componentes entregados por el Subsidio, considerando los objetivos definidos y los recursos utilizados.

En términos de alcance, la evaluación general se realizó sobre la ejecución 2008-2014; habiendo realizado el programa importantes cambios durante los años 2015 y 2016; en consecuencia, si bien el análisis de su diseño y procesos asociados no corresponde necesariamente a la situación actual del programa, *constituye información relevante para realizar el análisis de impacto.*

I. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa “Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas” (SAP) es un beneficio estatal, entregado a contar del mes de diciembre 1990 y regido por la ley N° 18.778, de 1989. Permite a jefes de familia que tienen elevadas probabilidades de encontrarse en condición de “incapacidad de pago”, restarse de pagar toda o una proporción de su cuenta de agua potable, de servicio de alcantarillado y, cuando es el caso, de los servicios de tratamiento de aguas servidas, hasta por un consumo de 15 metros cúbicos de agua potable.

El SAP fue diseñado en un contexto socio-político (década de 1980 y principios de los años 90), que propiciaba la privatización de servicios básicos de utilidad pública, incluyéndose en esta política de Estado la privatización del suministro de agua potable y servicios de alcantarillado. En el caso del acceso al agua potable, se buscaba la aplicación de tarifas a costo real, que permitiesen a las empresas solventar las inversiones que el incremento de la demanda, la escasez del recurso hídrico y la necesaria generación de instalaciones para el tratamiento de aguas servidas, exigían. En la actualidad, la administración de la totalidad de las Empresas Sanitarias está en poder del sector privado.

En efecto, previamente a la creación del SAP, las tarifas por consumo de agua potable y servicio de alcantarillado se encontraban por debajo del nivel de autofinanciamiento, aplicándoseles un subsidio implícito de carácter universal.

Con miras a “asegurar ingresos a nivel de autofinanciamiento a las empresas sanitarias”, el nuevo esquema institucional establecido para el sector sanitario en 1989-1990, implicó, entre otras consecuencias, que se incrementasen en más de un 100% las tarifas urbanas.

Considerando que los nuevos niveles tarifarios de autofinanciamiento implicaban una elevada cuenta por consumo de agua potable y servicio de alcantarillado, cabía la posibilidad de que un porcentaje importante de familias de escasos recursos quedase sin acceso a estos bienes. El Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas se propuso facilitar el acceso a estos servicios a las familias de escasos recursos, cautelando de esta forma su acceso a un derecho universal y previniendo, a la vez, la incidencia de enfermedades infectocontagiosas por el deterioro de las condiciones de higiene y saneamiento.

En términos operativos, a través del Municipio, el Ministerio de Hacienda efectúa el pago de los consumos subsidiados, ya sea a las empresas de servicios sanitarios (prestadores) en el caso de las áreas urbanas, o a los Sistemas de Agua Potable Rural (SAPR) (administradores), en caso que el subsidio sea concedido a residentes de áreas rurales de las diferentes regiones del país.

¹ El equipo de investigación principal, está conformado por María Pía Olivera Vidal (jefa de proyecto), Victor Maturana Waidele, Humberto Zamorano Díaz, Juan Esteban Doña, Triana Yentsen, Hernaldo Zamora, Teresa Cáceres y Alicia Ordenes.

Sea que se encuentre destinada a residentes urbanos o a residentes de áreas rurales, la prestación es administrada y supervisada por la Unidad de Prestaciones Monetarias del Departamento de Gestión de Proyectos Informáticos y Procesos (División de Promoción y Protección Social) de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Pueden postular al programa las personas incorporadas a un grupo familiar con residencia permanente en una determinada vivienda o unidad habitacional. No quedan excluidas las personas que viven solas o las que al interior de una vivienda no mantienen lazos consanguíneos entre sí. Asimismo, bajo la modalidad de subsidio colectivo, puede postular al SAP un determinado grupo de familias que, ocupando un mismo sitio o predio, viven en unidades habitacionales diferentes, abasteciéndose de un arranque común de agua potable.

El beneficio dura 36 meses. Residentes de todas las regiones del país pueden acceder al SAP, pudiendo hacerlo cuantas veces re-postulen al mismo, siempre y cuando cumplan con los pre-requisitos estipulados.

Las personas y familias inscritas en el Subsistema de Protección Social Chile Solidario y en el Subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar que cumplan con los requisitos de la Ley antes mencionada, también pueden optar al subsidio; en estos casos, el beneficio alcanza a cubrir el 100% de los cargos fijos y variables de su consumo mensual, hasta un consumo de 15 metros cúbicos.

El programa no tiene un horizonte temporal de vigencia; es decir, no se ha establecido fecha de término.

La baja utilización inicial de la Ley, así como otros factores que no ayudaban a la promoción y al uso del sistema de subsidio, hicieron necesarias ciertas modificaciones a la ley original. Estas modificaciones están contenidas en: i) la Ley Nº 18.899, de 1989; ii) la Ley Nº 19.059, de 1990; y, iii) en la Ley Nº 19.338, del año 1994.

Estos primeros cambios legales (1989-1994) significaron, principalmente, que:

- Se eliminaron algunas restricciones que dificultaban el acceso al beneficio, tales como la de exigir que el postulante no consumiese más de 20 metros cúbicos al mes;
- Los niveles de consumo a subsidiar aumentaron desde 10 hasta 15 metros cúbicos mensuales;
- Desde un porcentaje fijo de subsidio de un 50%, el subsidio pasó a ser variable, en un rango que fluctuaba entre el 40 y el 75%;
- Se hizo extensivo el subsidio para las familias que habitan en viviendas ubicadas al interior de conjuntos residenciales y que comparten un medidor de agua potable común;
- Se facultó, en forma transitoria², a las empresas de servicios sanitarios para postular en representación de los usuarios, a este beneficio ante las Municipalidades.

A contar del año 1995, fueron introducidas nuevas disposiciones legales que implicaron los siguientes importantes cambios³:

- Los niveles de consumo a subsidiar aumentaron hasta 20 metros cúbicos mensuales;
- El porcentaje de intensidad del subsidio fue ampliado desde 40-75%, hasta 25-85%;
- Se facultó, en forma permanente, a las empresas de servicios sanitarios para que, en representación de los usuarios, efectuasen las postulaciones ante los Municipios;
- Fue incorporada la posibilidad de diferenciar el subsidio según nivel socioeconómico de las familias (tramos de ingreso) y según grupo tarifario al que pertenecen; en 1996 se crearon nuevos grupos tarifarios para algunas Regiones;

² Esta facultad se mantiene a la fecha; en tanto a contar de 1995 la facultad se asignó con carácter permanente.

³ Manual Operativo y Estudio de Focalización Subsidio al Pago de Agua Potable, páginas 21 y 22.

- El SAP se hizo extensivo a los socios de los Sistemas de Agua Potable Rural. A este respecto, cabe señalar que, mientras en el año 1995 el porcentaje a subsidiar en el caso de los beneficiarios rurales era de 30% de los primeros 15 metros cúbicos, a contar del año 1996 rige el porcentaje de 50%.

Particularmente, los cupos y montos destinados al subsidio tuvieron un incremento a partir del año 2002, año en el cual MIDEPLAN (actual Ministerio de Desarrollo Social-MDS) realizó una diferenciación en el beneficio al distinguir los grupos tarifarios asociados a los servicios sanitarios, y al introducir –con base en los resultados de la Encuesta CASEN (2000)-, una diferenciación del número de subsidios y de la intensidad del beneficio a otorgar según pertenencia a uno u otro de los dos tramos socioeconómicos distinguidos en cada Región. La excepción a esta regla la representa la Región Metropolitana, para la cual la modalidad de asignación del subsidio en sus áreas urbanas contempla un solo tramo socioeconómico (debido al menor costo de la tarifa) y un solo grupo tarifario⁴.

Además, se estableció un límite máximo a subsidiar de 15 metros cúbicos para todo el país. Estos parámetros, vigentes hasta la fecha, fueron aplicados en la totalidad de las Regiones, con excepción de la Región Metropolitana, para la cual, según se ha señalado, es aplicable un solo grupo tarifario.

Durante el período en evaluación, el programa descansa en los antecedentes que, a nivel comunal, manejan los municipios, a partir del levantamiento de información proporcionada por el Sistema Ficha de Protección Social (FPS)⁵.

TABLA 1.
RESUMEN DE CARACTERIZACIÓN DEL PROGRAMA

ÁMBITO	CARACTERIZACIÓN
OBJETIVO SAP	Contribuir a la IGUALDAD en el ACCESO de agua potable de toda la población, permitiendo el ACCESO PERMANENTE al consumo de los servicios de agua potable y alcantarillado a la población más carente desde el punto de vista socioeconómico –en circunstancias en que las tarifas se han diseñado de manera que reflejen los costos efectivos.
POBLACIÓN POTENCIAL	Conjunto de personas y familias cuya situación socioeconómica los hace susceptibles de incurrir en incapacidad de pago de la cuenta de agua potable y alcantarillado.
CRITERIO DE FOCALIZACIÓN	Corresponder a los grupos más vulnerables (beneficiarios del Sistema de Protección Social Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades), o destinar el 3% o más de sus ingresos mensuales al pago mensual del consumo de Agua Potable y Alcantarillado de Aguas Servidas (criterio de ‘incapacidad de pago’).
POBLACIÓN OBJETIVO	Conjunto de personas y familias principales ⁶ , con residencia permanente en vivienda con conexión al servicio de agua potable, beneficiarias del Sistema Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades, o que destina el 3% o más de sus ingresos mensuales al pago del consumo de Agua Potable.
CRITERIO DE PRIORIZACIÓN	Puntaje de la Ficha de Protección Social, al interior de cada comuna.
PRODUCTO	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de subsidios para el pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado; • Pago (subsidio) realizado por el municipio (empresa factura a Municipalidad valor subsidio; y descuenta monto de boletas de cobro a beneficiarios)
TIPOS Y MODALIDADES	<p>El SAP se clasifica, de acuerdo a su población objetivo, en dos tipos (Tradicional y Garantizado); y se aplica bajo dos modalidades (Individual y Colectiva):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tradicional: orientado a los grupos familiares cuya situación socioeconómica los hace susceptibles de incurrir en incapacidad de pago de los consumos por los servicios de agua potable, en razón de que los montos de estas facturas alcanzan niveles iguales o superiores al 3% del ingreso promedio mensuales del grupo familiar. A su interior: <ul style="list-style-type: none"> ○ SAP individual urbano y rural. Se otorga a los/as jefes de familia principales que tienen residencia permanente en una casa que tiene conexión a la red pública de agua potable. ○ SAP colectivo urbano y rural. Es otorgado en aquellos casos en los que se encuentran varias viviendas

⁴ A junio de 2015, son tres los grupos tarifarios, puesto que a contar del año 2005, a los dos grupos tradicionales se les agregó un tercer grupo, que se aplica en el caso de los beneficiarios de Chile Solidario.

⁵ En la actualidad –desde enero de 2016- la Ficha ha sido reemplazada por el Registro Social de Hogares.

⁶ Familia a la que pertenece el propietario(a), arrendatario(a) o usufructuario de toda la vivienda, cuando en ésta residan dos o más familias.

ÁMBITO	CARACTERIZACIÓN
	<p>construidas en un mismo sitio, siendo todas esas viviendas abastecidas por el mismo medidor.</p> <p>Al interior del Tipo Tradicional, se distingue dos tramos socioeconómicos⁷ para los que se contempla distinta intensidad del subsidio (porcentaje de la cuenta de 15m³ a subsidiar).</p> <ul style="list-style-type: none"> Garantizado: orientado a las personas y familias usuarias del Subsistema de Protección Social Chile Solidario y en el Subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar. Urbano y Rural. Individual. El subsidio colectivo no es aplicable en el caso de las familias adscritas a los Subsistemas Chile Solidario y Seguridades y Oportunidades, debido a que en dichos Subsistemas, la intervención corresponde a la familia y no a un colectivo o a una agrupación. <p>Para el Tipo Garantizado o Tramo 3, el beneficio alcanza a cubrir el 100% de los cargos fijos y variables de su consumo mensual, hasta un consumo de 15 metros cúbicos.</p>
COBERTURA	<ul style="list-style-type: none"> Nacional, rural y urbana Número de subsidios regionales definidos por información de ingresos (Encuesta CASEN, Y para deciles; antecedentes AFP e IPS) comparados con “cuenta tipo” (identifica hasta qué decil de ingreso autónomo regional la cuenta afecta con el 3% o más del presupuesto familiar). Permite identificar número de clientes residenciales que constituyen demanda potencial del subsidio por región y grupo tarifario.
REQUISITOS	<ul style="list-style-type: none"> Residente permanente vivienda Urbana o Rural (propietario, arrendatario o usufructuario) Contar con conexión al servicio Estar al día con el pago o repactar la deuda (convenio) Tener Ficha de Protección Social Presentar formulario de postulación a Municipalidad
INICIO PROGRAMA Y EVOLUCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Febrero 1989, Ley 18.778: “ir en ayuda del 20% de las familias más pobres de cada región”. 2004, Ley 19.949: se incorpora Chile Solidario. 100% cargos fijos y variables, con tope de 15 metros cúbicos mensuales; período de tres años. Ley 20595 que crea el Ingreso Ético Familiar.
PROCEDIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> Intendentes o alcaldes elaboran mensualmente la nómina de personas beneficiadas En plazo de 30 días dictan acto administrativo concediendo beneficio; e Informa al Prestador o Administrador en ese plazo.
ENTIDADES ADMINISTRADORAS Y ACTORES	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Desarrollo Social: recomienda número de subsidios, m³ y porcentajes a subsidiar, y el marco presupuestario para su financiamiento; coordina y supervisa el programa; sistematiza solicitud de recursos desde municipios; solicita depósitos; realiza monitoreo. Ministerio de Hacienda: distribuye fondos dispuestos en Ley de Presupuestos, entre las regiones, definiendo número máximo de subsidios, monto total disponible y consumo máximo a subsidiar por región y grupo tarifario. Intendencias Regionales: distribuye subsidios entre municipalidades; realiza supervisión administrativa y financiera, junto con gobernaciones provinciales. Municipio: recibe solicitud de postulantes, cancela monto de subsidio a empresa de agua potable. Empresas de agua potable.
HORIZONTE DE LA EVALUACIÓN	2008-2013 (inicial) – Impacto: cohortes de ingreso 2012-2014

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

II.1. DISEÑO Y GESTIÓN

II.1.1. RESULTADOS A NIVEL DE DISEÑO

- El programa se orienta a resolver un **problema claramente identificado**: las tarifas del agua potable -aumentadas a más del doble durante el proceso de privatizaciones con el objeto de lograr el autofinanciamiento de las empresas sanitarias- significan una alta proporción del ingreso de los hogares de menores recursos, lo que puede impedir su

⁷ Tramo 1, correspondiente al primer decil; y Tramo 2, correspondiente –en palabras del programa- al “resto”.

acceso a un servicio esencial⁸, que tiene además externalidades positivas porque disminuye los riesgos de enfermedades y contagios al conjunto de la población.

- El programa tiene **beneficiarios objetivo definidos en forma precisa**: familias principales que habitan en viviendas urbanas conectadas al servicio de agua potable, beneficiarias del Sistema Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades que enfrentan una cuenta por el servicio que excede el 3% de sus ingresos promedio.
- El **propósito** es *permitir el acceso de la población de menores ingresos a los servicios sanitarios urbanos*, para contribuir al **fin** de *asegurar el acceso generalizado* a servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas que cumplan con adecuados estándares de calidad –lo que **se considera consistente**.
- Los **componentes** del programa **son imprescindibles** para cumplir con el propósito, y las **actividades son las necesarias y suficientes** para producir los componentes.
- El programa **no tiene un enfoque de género**, aun cuando en la práctica la determinación de la población más vulnerable *podría favorecer en forma proporcional a mujeres jefas de familia*, dado que presentan una mayor concentración de bajos ingresos.
- A nivel municipal el programa se ve perjudicado por **alta rotación del personal** encargado de su gestión, especialmente ante cambios de alcalde, porque son funcionarios de las Direcciones de Desarrollo comunitario (DIDECO), que son de exclusiva confianza de los alcaldes.
- El programa **ha tenido reformulaciones** desde su creación, incorporando al sector rural, extendiendo la cobertura (entrega de un subsidio del 100% a los beneficiarios pertenecientes a Chile Solidario) y mejorando su eficiencia (diferenciación de estratos de ingresos, con entrega de distintos porcentajes de subsidio)⁹.
- El subsidio tiene un perfil muy preciso que **no se superpone con otros** y se complementa con programas orientados a los sectores de menores ingresos.

II.1.2. RESULTADOS A NIVEL DE GESTIÓN

- La **estructura organizacional** es **altamente desconcentrada**: la ejecución del subsidio es una atribución exclusivamente municipal, y las relaciones con las familias y la implementación del programa dependen de las capacidades y recursos de los municipios. Sin embargo, la asignación de subsidios no es discrecional, ya que sigue procedimientos de postulación claramente normados.
- Así, el SAP es un subsidio que, **con una estructura organizacional básica y sin personal propio a nivel municipal**, logra un nivel de **producción de alrededor de 800 mil subsidios anuales**.
- Esta estructura organizacional limitada, **afecta los procesos de monitoreo, supervisión y fiscalización**.
- Las **funciones y responsabilidades** de las distintas instituciones están definidas en la normativa, y **se cumplen efectivamente**.
- Las **coordinaciones que se generan** son para la facilitación de los procesos y son fluidas entre las instituciones, pero **no tienen una sistematización suficiente**.

⁸ “Los niveles tarifarios de autofinanciamiento implican una elevada cuenta de agua, que puede superar la capacidad de pago de los sectores más pobres, los que se quedarían sin servicio ya que la normativa vigente permite que las empresas corten el agua a los deudores morosos, luego de 15 días de comunicado el vencimiento del cobro”. Manual Operativo. Página 17.

⁹ Ver detalle de modificaciones legales presentes en la “descripción del programa” al inicio del Resumen Ejecutivo (páginas 3 y 4).

- El personal con que cuenta la unidad encargada a nivel central, es **insuficiente para realizar una adecuada coordinación con las municipalidades**, lo que a partir del 2014 se está supliendo con la designación de un Encargado de Prestaciones Monetarias en las SEREMIs.
- El SAP **no cuenta con un mecanismo de retroalimentación directo de los beneficiarios**, lo que limita conocer la percepción de calidad del servicio o la información que éstos tienen acerca del subsidio.
- En el período de evaluación **no existen mediciones del grado de conocimiento** que tiene la **población potencial** acerca de la existencia de este subsidio.
- Los **criterios de focalización y selección de beneficiarios son pertinentes**, ya que son **coherentes con el objetivo del SAP** a nivel de diseño (condición de pobreza extrema; familias de menores recursos; familias afectadas por “incapacidad de pago”), y **cuentan con mecanismos de operacionalización**.
- El **sistema de asignación de recursos o subsidios** es contra demanda y funciona eficientemente a nivel nacional; pero el **mecanismo de distribución de subsidios por regiones, comunas y tipos o modalidad es lento** y permite la **coexistencia de cupos ociosos y listas de espera no cubiertas**.
- Existen **controles** para limitar la discrecionalidad en la asignación a nivel regional, pero **no hay informes de supervisión** que den cuenta de ello durante el período de evaluación.
- El **mecanismo de transferencia de recursos es eficiente**, teniendo sistemas de control, actos administrativos y sistemas de respaldo.
- La Unidad Central del SAP **no cuenta con recursos técnicos ni financieros suficientes** destinados para las funciones y actividades de seguimiento.
- Están **definidos algunos procesos** a los cuales se les debe hacer seguimiento con periodicidad mensual, pero **no se cuenta con reportes de gestión** que los sistematicen o den cuenta de estas actuaciones.
- Si bien el programa **cuenta con información de sus procesos críticos**, la utilización de esta información para el seguimiento y monitoreo es débil, **no contando con indicadores de desempeño**.

II.2. USO DE RECURSOS

TABLA 2.
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA 2008 – 2013 (MILES DE \$ AÑO 2015)

Fuente de financiamiento	Año 2008		Año 2009		Año 2010		Año 2011		Año 2012		Año 2013	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1. Presupuestarias	50.940.494	100%	53.252.027	100%	60.049.294	100%	60.025.293	100%	59.905.095	100%	66.147.145	100%
1.1. Asignación específica al Programa	50.940.494	100%	53.252.027	100%	60.049.294	100%	60.025.293	100%	59.905.095	100%	66.147.145	100%
1.2. Asignación institución responsable para soporte administrativo	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
2.- Extrapresupuestarias	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	50.940.494	100%	53.252.027	100%	60.049.294	100%	60.025.293	100%	59.905.095	100%	66.147.145	100%

- En el **año 2013**, el **presupuesto** ascendió a **65 mil millones de pesos**. Un **28% más que el año 2008**, con financiamiento del tesoro público.
- El **mayor gasto** se debe a **aumentos en las tarifas** de las empresas.
- Las **entidades administradoras** (MDS, municipios, gobernaciones, intendencias y empresas sanitarias) **destinan recursos propios** para financiar la gestión y la administración del programa.
- La **ejecución presupuestaria es elevada**, encontrándose en todos los años como **mínimo en el 98%**. El programa realiza una **ejecución eficiente de su presupuesto**, asignando y distribuyendo los recursos de acuerdo a lo programado anualmente, con reasignaciones requeridas entre las diversas unidades territoriales.
- El **presupuesto** se relaciona directamente con los **cupos asignados**, que responden a la demanda esperada, relacionada con un *histórico de subsidios* y **no a metas de cobertura relativas a la demanda potencial**.
- El **93% del gasto** se concentra en el **SAP Urbano** (2013). El **5,7%** del gasto se destina al **SAP garantizado**.
- El **aporte del beneficiario** en el pago de la tarifa **fluctúa en promedio, a nivel nacional, entre el 53% y el 55%** en el período de evaluación.
- El **programa financia sólo una parte del consumo**, aquella parte considerada necesaria, lo que **impone al beneficiario producir ahorros** en su consumo.
- El **aporte propio promedio de los beneficiarios** en el pago de la tarifa, a nivel nacional, se comporta de manera esperada **aumentando a medida que crecen sus ingresos**, desde un 22% en el tramo garantizado, a 49% en el Tramo I, y hasta el 61% en el Tramo II –que corresponde a los menos vulnerables.
- El subsidio SAP, como consecuencia de su diseño, es un **cofinanciamiento en el pago de un servicio**, cuyo aporte en el global sólo llega al **47% del costo total** (información disponible para el período junio 2011 a diciembre 2014).
- El **gasto anual promedio** por subsidio ascendió a **M\$ 63 en el año 2008 y a M\$ 86,8 en el año 2013, creciendo 37% en el período** (pesos año 2015).
- El **costo del subsidio** es ampliamente **mayor en la zona urbana** que en la rural.
- Se aprecian **diferencias significativas en el costo por región** así como en la variación experimentada en el período, fluctuaciones que se deben principalmente al costo de las tarifas y su propia evolución.
- El **aumento de las tarifas** es la explicación principal del **aumento del costo del SAP**.
- La implementación del subsidio depende de la gestión de **diversas entidades** administradoras, generándose un **costo de administración** que **no tiene un presupuesto** asignado para su financiamiento.
- La **estimación del costo en personal** considerando la participación de las 346 municipalidades, las 15 intendencias regionales, las 54 gobernaciones provinciales, las 50 empresas sanitarias y la gestión central del MDS **asciende a 3,6 mil millones de pesos en el año 2013**, lo que representa el **5,4% del gasto total** del programa¹⁰.

¹⁰ El costo estimado puede ser menor en la medida en que el personal a cargo del programa en las municipalidades tenga una dedicación menor al 50% utilizado para la estimación (lo que puede ocurrir en municipalidades pequeñas y medianas; sin embargo, se estima que en las grandes la dedicación exclusiva compensa las diferencias).

II.3. EFICACIA¹¹

II.3.1. RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTO

II.3.1.1. NIVEL DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO DE AGUA

TABLA N° 3.
NIVEL DE PRODUCCIÓN DE SUBSIDIOS 2008-2013

Recuento de número de subsidios según ZONA y % de variación en el período (Fuente: MDS)

Zona	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Variación 2008-2013
SAP RURAL	86.788	83.452	85.201	82.139	86.942	89.662	3,3%
SAP URBANO	705.452	664.588	671.809	655.464	695.567	690.312	-2,1%
Total	792.240	748.040	757.010	737.603	782.509	779.974	-1,5%

- En una mirada al período completo bajo estudio, se observa que en el año 2009 los subsidios disminuyen un 5.6%; sin embargo entre este año y el año 2013, con fluctuaciones, existe una **trayectoria positiva en el número de subsidios (4,3%)**. El número total de subsidios del año **2013 ascendió a 779 mil**.
- Los beneficiarios del SAP consumen un promedio de agua potable de **151 litros por persona** (dic. 2012); un 50% más que el consumo responsable de agua potable -estimado en 100 litros diarios per cápita- pero **en los mismos rangos del consumo residencial de agua potable en Chile** (entre 130 y 160 l/hab día)¹². Como parámetro adicional, Aguas Andinas registra para su población de 1.500.000 clientes durante el período 2007-2008, un **promedio diario por habitante de 150 litros**, que en el verano alcanza a 186 litros y en invierno a los 121.
- **Con 5 integrantes** en la familia, el consumo por persona **se acerca a los 100 litros al día**; lo que se aproxima asimismo a un **consumo de 15 m³ para la vivienda**, considerado en el diseño. En este sentido, el consumo máximo subsidiado de 15m³ actualmente, **considera la realidad de las familias de menores ingresos**, de composición *promedio* más numerosa que las familias no pobres¹³; aunque resulta elevado para una proporción de las hogares beneficiarios, ya que al disminuir por debajo de las cinco personas el número de integrantes de la familia como producto de los procesos demográficos, el programa podría subsidiar más agua potable que el consumo responsable por persona¹⁴. Al respecto, la contrastación de la magnitud del *consumo máximo subsidiado* con la del *consumo responsable* y con la del *consumo nacional*, muestra cómo la determinación de la cantidad de agua subsidiada responde al *consumo efectivo o comportamiento 'habitual'* de la población general. Además, **como existe copago** del beneficiario –salvo en el caso de Chile Solidario- los **usuarios tienen incentivos de mejorar la eficiencia en el uso del agua**.

¹¹ La información de eficacia que a continuación se entrega, incorpora 6 tipos de fuentes de información: (a) las 8 bases de datos de beneficiarios urbanos comprendidas en el período 2011-2014 (panel GUERNICA); (b) los informes proporcionados por el programa –incluido el Manual Operativo- e informes complementarios o específicamente entregados a los efectos de la presente evaluación; (c) las 8 bases de datos correspondientes a la Ficha de Protección Social; (d) las encuestas CASEN 2009 y 2013; (e) las entrevistas semi-estructuradas (usuarios y no usuarios; ejecutores; equipos municipales); y (f) la encuesta a beneficiarios y no beneficiarios del Subsidio.

¹² La cifra de 100 litros diarios por persona como consumo responsable de agua potable está indicada en los estudios de consumo realizados por la SISS y es la referencia institucional en las campañas de consumo responsable de agua potable. http://www.siss.gob.cl/577/articles-7663_recurso_5.pdf

¹³ El tamaño de los hogares es mayor en aquellos en situación de pobreza: mientras los hogares pobres están conformados en promedio por 4.5 personas, la media nacional se asienta en las 3.7. Diferenciando por grupo, el tamaño en los hogares indigentes asciende a los 4.4 miembros; en los pobres no indigentes, a 4.6; y en los no pobres, a 3.6 personas (CASEN 2006, en Fundación para la Superación de la Pobreza, “Panorama General de la Pobreza y su Dinámica en Chile”).

¹⁴ En el mes de diciembre del año 2012 se estimó un promedio de integrantes por familia (medidor) de 3,1 personas.

II.3.1.2. BENEFICIARIOS POTENCIALES Y EFECTIVOS: CUANTIFICACIÓN

- El número de **familias beneficiarias potenciales** del subsidio en el **año 2013 (CASEN) asciende a 2,4 millones¹⁵**; 16% más que las familias potenciales beneficiarias del año 2009¹⁶. En **número de personas, representan 7 millones**, con un incremento del 8% en el período. Para el Subsidio Urbano, se trata de 1.952.838 familias.
- El Programa **no conoce el número de beneficiarios efectivos durante el período evaluado (2008-2013)**, ya que **no cuenta con un sistema de trazabilidad histórico¹⁷**. No contar con esta información es una falencia relevante de los sistemas de gestión del programa, ya que no se puede verificar –por ejemplo- el tiempo de permanencia de las familias en este sistema de subsidio.
- Como **proxy**, a partir del **panel balanceado** realizado por GUERNICA que combina 8 períodos **entre junio de 2011 y diciembre de 2014**, el total de beneficiarios que tuvieron subsidio en, a lo menos, uno de esos períodos, asciende a los **975.946 usuarios**. En base a esta misma reconstrucción acotada, en el **período junio de 2011 – diciembre de 2014** (más de 3 años), el **21% de los beneficiarios** logró permanecer con el **beneficio durante todo dicho período**. De esta forma, la **tasa de recambio** de los beneficiarios del Programa SAP **es significativa**, aun cuando el cálculo pudiera estar sobre-estimándola levemente¹⁸.

II.3.1.3. BENEFICIARIOS EFECTIVOS: CARACTERIZACIÓN

A través de la revisión de algunas de las características básicas de la población de beneficiarios SAP, realizada desde la Ficha de Protección Social a diciembre de 2011¹⁹ (total beneficiarios a la fecha) es posible afirmar que el **tamaño promedio del grupo familiar** de los beneficiarios asciende a **3,1 personas**, creciendo a 3,6 personas en el tramo garantizado. En este tramo, correspondiente a las familias más vulnerables, el 75% de los beneficiarios son propietarios de las viviendas (81% en el total), el 66% de los jefes de hogar son mujeres (52% en el total) y el 43% de los jefes de hogar se encuentra trabajando (47% en el total). Lo que evidencia cómo es el **tramo Garantizado o correspondiente a Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades, el que efectivamente presenta características de mayor vulnerabilidad**, seguidos del tramo 1 (primer decil de vulnerabilidad), tal como era de esperar:

TABLA 4.
CARACTERÍSTICAS BENEFICIARIOS EFECTIVOS DICIEMBRE 2011

En n° y %

Región	Tamaño promedio grupo familiar	% Propietario vivienda	% Jefa de Hogar Mujer	% Jefe de Hogar Trabajando
Tramo Garantizado	3,6	75%	66%	43%
Tramo I	3,1	79%	58%	47%
Tramo II	3,0	85%	45%	47%
Total	3,1	81%	52%	47%

¹⁵ Hogares principales, con conexión a agua potable y con porcentaje igual o mayor al 3% destinado al pago de agua –luego de la incorporación del campo tarifa comunal.

¹⁶ El aumento en el número de beneficiarios potenciales se explica por el aumento en las tarifas.

¹⁷ Sólo pudo obtenerse desde la Subsecretaría de Evaluación Social, bases de datos de beneficiarios del Subsidio Urbano (no Rural), y recién a partir del año 2011, avanzado el período de evaluación (2008-2013).

¹⁸ Anualmente se extingue por plazo legal aproximadamente un tercio de los subsidios (duración de tres años). Si bien los beneficiarios pueden volver a postular de manera casi inmediata, ciertamente parte de la discontinuidad pudiera referirse a los períodos de recambio. Sin embargo, el tercio al que se hace referencia tiene lugar durante los 12 meses de manera acumulada, mientras que el proxy remite solamente a los meses de junio y diciembre (ergo, se trata de una proporción menor; tendencialmente: anual=33.3% (12/36); bi-mensual=5.6% (2/36).

¹⁹ Para esta fecha, los datos disponibles están completos en los años analizados.

En n° y %

Región	Tamaño promedio grupo familiar	% Propietario vivienda	% Jefa de Hogar Mujer	% Jefe de Hogar Trabajando
--------	--------------------------------	------------------------	-----------------------	----------------------------

Fuente: Bases de datos SAP 2011 - 2014, MDS.

II.3.1.4. GRADO DE FOCALIZACIÓN

ANÁLISIS EN FUNCIÓN DE ENCUESTA CASEN 2013

- De acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN 2013, el **70% de los beneficiarios cumple con el requisito de incapacidad de pago** (cuenta asciende al 3% o más del ingreso familiar)²⁰, lo que equivale a postular un **error de inclusión** o falla de focalización de un **30%**. Ahora bien, se trata de familias que **al momento de la asignación cumplían** con el requisito –lo que se verificó administrativamente- pero que posteriormente, durante el **goce del beneficio, dejaron de cumplirlo**²¹.
- Las coberturas de atención de la población potencial, crecen a medida que disminuye la vulnerabilidad de la familia o mejora el nivel socioeconómico, desde un 21% entre los beneficiarios potenciales del decil I, a un 34% en el decil VII. O sea, **a mayor nivel socioeconómico, mayor cobertura sobre la población potencial**. Visto desde la perspectiva opuesta, el error de exclusión crece para los grupos más vulnerables, desde un 66% en el decil VII a un 79% en el decil I. El resultado es que **los primeros 2 deciles de ingreso** (primer quintil) concentran un 36% de los beneficiarios potenciales, **pero constituyen sólo el 31% de los beneficiarios efectivos**.

ANÁLISIS EN FUNCIÓN DE ENCUESTA GUERNICA 2016²²

TABLA Nº 5.
CONDICIÓN DE INCAPACIDAD DE PAGO: ERRORES Y ACIERTOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

GRUPO	CONDICIÓN INCAPACIDAD DE PAGO, % (ENCUESTA GUERNICA)	CONDICIÓN INCAPACIDAD DE PAGO (HOGARES URBANOS)		TOTAL	CONDICIÓN INCAPACIDAD DE PAGO (HOGARES URBANOS)		TOTAL
		NO, CUENTA REPRESENTA MENOS DEL 3%	SÍ, CUENTA REPRESENTA 3% O MAS		NO, CUENTA REPRESENTA MENOS DEL 3%	SÍ, CUENTA REPRESENTA 3% O MAS	
GRUPO	Beneficiarios, Subsidio Tradicional	13,50%	86,50%	100,00%	86.742	555.791	642.533
	Beneficiarios, Subsidio Garantizado	10,50%	89,50%	100,00%	5.017	42.762	47.779
	No Beneficiarios	21,00%	79,00%	100,00%	0	1.354.285	1.354.285
TOTAL		15,70%	84,30%	100,00%	91.759	1.952.838	2.044.597

- Acierto y error de inclusión:** la contrastación del criterio de incapacidad de pago (cuenta asciende al 3% o más del ingreso familiar) muestra entre los beneficiarios un acierto de inclusión marcadamente mayoritario, e incluso

²⁰ Beneficiarios SAP que son beneficiarios potenciales (cuenta 3% o más), sobre total de beneficiarios con SAP.

²¹ La desfocalización relevada por CASEN puede aludir, a lo menos, a tres tipos de situaciones: (a) cambios en la situación de los beneficiarios; (b) un consumo mayor al de la cuenta 'tipo' (15 m³ en la comuna, proxy del grupo tarifario); (c) la subdeclaración de ingresos al momento de la postulación, en casos en que no es posible contrastar con registros administrativos

²² Para la proyección de número de hogares urbanos principales (familias principales), se ha trabajado con las estimaciones propias de población potencial en base a CASEN 2013, y con el número de familias principales con subsidio 2013, determinadas por el programa. La encuesta GUERNICA 2016 corresponde a una muestra de beneficiarios (800 SAP tradicional y 399 SAP garantizado), de las cohortes de ingreso 2012, 2013 y 2014, con subsidio vigente al 2014.

mayor entre los beneficiarios del Tramo 3 o Garantizado, segmento para el que no se aplica el requisito en tanto se trata de un derecho. La **proporción que cumple con el requisito resulta adecuada**²³ en el marco de la sub declaración, las faltas de actualización de la FPS al momento de postular al subsidio, y la dinámica ingresos – uso de agua²⁴. Aun así, se trata de 86.742 subsidios que *podrían contribuir a disminuir el error de exclusión*.

* **Acierto y error de exclusión:** al reverso, del conjunto total de no beneficiarios elegibles y ‘emparejados’ (jefes/as de hogar con conexión a agua potable, puntajes en la FPS e ingresos similares a los de los tratados en cada comuna), algo más de uno de cada cinco constituye un acierto de exclusión: efectivamente, no cumplen con el requisito de incapacidad. Sin embargo, alrededor de **cuatro de cada cinco familias, cumpliendo con el requisito y en condiciones de vulnerabilidad similares, no acceden al beneficio**. Ahora bien:

- ¿Cuántos de ellos han constituido demanda efectiva (han postulado al Subsidio)?
- ¿Cuántos, más allá del algoritmo *proxy* de incapacidad (cuenta constitutiva del 3% o más de los ingresos familiares), han demostrado incapacidad de pago *efectiva* en alguna ocasión?
- ¿Cuántos, más allá del algoritmo, han visto coartado el acceso al servicio en alguna ocasión?

Se trata de preguntas que permiten distinguir importantes matices en relación a la dimensión efectiva de este error de exclusión. Por un lado, resulta evidente la **falta de difusión del Subsidio en más de la mitad de la población potencialmente beneficiaria**; vale decir, de aquella que cumple con los requisitos, representando **701.520 familias**:

TABLA N° 6.
NO BENEFICIARIOS ELEGIBLES, SEGÚN CRITERIOS DE SELECCIÓN Y REQUISITO DE INCAPACIDAD DE PAGO
CONOCIMIENTO Y POSTULACIÓN AL SAP

		C7.1. ¿POSTULARON AL SAP ALGUNA VEZ? (ENCUESTA GUERNICA)				C7.1. ¿POSTULARON AL SAP ALGUNA VEZ? (HOGARES URBANOS)			
		SÍ, POSTULARON Y OBTUVIERON EL SAP	SÍ, POSTULARON Y NO LO OBTUVIERON	NO, NO POSTULARON	TOTAL	SÍ, POSTULARON Y OBTUVIERON EL SAP	SÍ, POSTULARON Y NO LO OBTUVIERON	NO, NO POSTULARON	TOTAL
CONOCE?	Sí, conocen bien el SAP	10,20%	4,40%	6,40%	20,90%	138.137	59.589	86.674	284.400
	Lo conocen solo un poco	3,40%	5,60%	18,30%	27,30%	46.046	75.840	247.834	369.720
	No, no lo conoce			51,80%	51,80%			701.520	701.520
TOTAL		13,50%	10,00%	76,50%	100,00%	184.183	135.428	1.036.028	1.355.639

Por otro lado, la incapacidad de pago se ve refrendada en el **6.2%** de no beneficiarios ‘elegibles’ que, cumpliendo con el requisito de incapacidad (3% de la cuenta), efectivamente no ha pagado a tiempo en algunas ocasiones dentro del período evaluado, quedando **sin acceso al agua potable**. Se trata del error de exclusión más evidente y complejo, en tanto el grupo –constituido por **83.966 familias** potenciales- tiene la necesidad y sufre las

²³ Se ha utilizado la encuesta GUERNICA en lugar del cálculo con la encuesta CASEN, por cuando el primer instrumento permite comparar el ingreso –también declarado- con la cuenta de agua efectiva, y no con la ‘cuenta tipo’ –como es el caso en la estimación realizada sobre CASEN.

²⁴ Si bien desde una perspectiva *formal* el sistema informático no permite el ingreso de familias que no cumplen con la condición de carencia, el mismo sistema se basa en ingresos auto declarados para una proporción importante de usuarios –máxime durante el período en evaluación, previo al Registro Social de Hogares que incorpora registros administrativos para quienes tienen presencia en sistemas formalizados. Lo que permite no desestimar el error de inclusión detectado.

consecuencias del servicio interrumpido²⁵. En el continuo, el otro grupo con necesidad refrendada es el constituido por el 11.1% de los no beneficiarios elegibles que, cumpliendo con el requisito, tienen problemas en el pago (“desfase”, en palabras de los entrevistados/as), que no constituyen causal de corte, pero sí les impide muchas veces postular al beneficio en un círculo perverso (el ‘desfase’ confirma la necesidad; el ‘desfase’ los excluye del beneficio²⁶).

Finalmente, la gran mayoría, con el 82.6% de las frecuencias, si bien no ve impedido el acceso (no tiene cortes) y se ordena con las cuentas, **sigue constituyendo un grupo con necesidad**, y revela una **falta de equidad en la asignación** (se trata de un grupo con a lo menos el mismo nivel de necesidad y legitimidad de acceso); aun cuando desde el punto de vista del sistema, que lo que persigue es contribuir al *acceso continuo*, resulta eficiente.

TABLA Nº 7.
NO BENEFICIARIOS ELEGIBLES, SEGÚN CRITERIOS DE SELECCIÓN Y REQUISITO DE INCAPACIDAD DE PAGO
CONOCIMIENTO Y POSTULACIÓN AL SAP

CAPACIDAD PAGO		ACCESO CONTINUO AL AGUA POTABLE (PERIODO 2011-2013, NO BENEFICIARIOS) (ENCUESTA GUERNICA)		TOTAL	ACCESO CONTINUO AL AGUA POTABLE (PERIODO 2011-2013, NO BENEFICIARIOS) (HOGARES URBANOS)		TOTAL	ACCESO CONTINUO AL AGUA POTABLE (PERIODO 2011-2013, NO BENEFICIARIOS) (COMO % SUBSIDIOS URBANOS ENTREGADOS)		TOTAL
		NO	SÍ, ACCESO CONTINUO		NO	SÍ, ACCESO CONTINUO		NO	SÍ, ACCESO CONTINUO	
CAPACIDAD PAGO	No, mal pagador (atraso)	6,20%	11,10%	17,30%	83.966	150.326	234.291	12,2%	21,8%	33,9%
	Si, buen pagador (al día)		82,70%	82,70%		1.119.994	1.119.994		162,2%	162,2%
TOTAL		6,20%	93,80%	100,00%	83.966	1.270.319	1.354.285	12,2%	184,0%	196,2%

²⁵ “Yo creo que sería muy conveniente tenerlo (al subsidio) porque estoy sola con mis dos hijas y mi sueldo a veces no alcanza, y más encima me cortan el agua”. Folio 2263. No beneficiaria, Región de Valparaíso, Viña del Mar.

“Siempre hemos estado al día, ahora estamos un poco atrasados porque tengo tres hijos y el papá de ellos casi no ayuda económicamente, estamos separados. (...) me han cortado el agua (...) De un día para otro me quitaron los beneficios, pero de igual manera me ayudaron bastante (...). Un mes antes de que me lo quitaran, no recuerdo muy bien, fue una notificación en la boleta de agua (...). Desde ahí ya no fui más a la municipalidad porque me daba vergüenza molestar”. Folio 9719. No beneficiaria (perdió el subsidio), Región Metropolitana, San Bernardo.

²⁶ “(...) lo que pasa es que la cuota del convenio son entre 10 mil a 12 mil pesos más el consumo, entonces siempre estoy pagando una cuenta atrasada; por ejemplo ahora pagué la anterior, pero debo la de este mes y ya está por llegarme otra”. Folio 2270. No beneficiaria. Región de Valparaíso, Viña del Mar.

“No postulamos porque no nos hemos puesto al día con las cuentas (...). Nunca nos han cortado el agua (...) los atrasos son como de un mes, pagamos desfasado”. Folio 6910. No beneficiaria. Región de la Araucanía, Loncoche.

“Una vecina me comentó de este beneficio (...) No fui a la municipalidad, cuando fui al médico, escuché la conversación de unas señoras y me informé más sobre esto; por ejemplo (...) y la otra señora le preguntó cómo se hace, le dijo que tenía que llevar la boleta pagada sin retrasos, pero como en mi familia no vamos al día con los pagos, estamos pagando desfasado”. Folio 6958. No beneficiaria. Región de la Araucanía, Angol.

II.3.1.5. ANÁLISIS DE COBERTURA²⁷

- A partir del análisis de la encuesta CASEN, se estima una **cobertura sobre la población potencial del 32% en el año 2013**, disminuyendo 4% en relación al año 2009, variación que se explica porque la *población potencial aumentó 16% y los subsidios efectivos sólo un 4%*.
- Existe una **dispersión importante en la cobertura alcanzada en las distintas regiones**, la que fluctúa entre un 20% en la Región Metropolitana y un 69% en la Región de Atacama.
- La **cobertura alcanzada en la zona rural disminuye** de un 33% en el año 2009 a un 19% en el año 2013, debido a un incremento significativo de los hogares que son población potencial en la zona rural (aumento de cobertura en el acceso a agua potable).
- El programa **no tiene metas de cobertura ‘clásica’**, comprendida esta como objetivos de atención de la población potencial u objetivo –más bien se maneja en términos de cobertura planificada.
- Por otra parte, si bien en principio podría afirmarse que la demanda efectiva está cubierta en función de los resultados *agregados o nacionales* de demanda y cupos, al observar situaciones regionales se constata déficits diferenciados²⁸; lo que es refrendado por la declaración de los encargados comunales²⁹ y por la encuesta GUERNICA a no beneficiarios elegibles y ‘emparejados’, que muestra una **proporción relevante de demanda efectiva no cubierta** (postuló y no obtuvo; más de 135 mil familias).
- Finalmente, las **familias que mantienen al día sus cuentas no son un foco de atención especial** por parte del programa, independientemente de su ‘incapacidad de pago’ teórica (requisito de carencia) y el cumplimiento de requisitos.

II.3.2. RESULTADOS INTERMEDIOS

Tanto para la estimación de los resultados intermedios como de los resultados finales del programa, se trabajó sobre **dos muestras** representativas del **Subsidio Urbano Tradicional Individual** y del **Subsidio Urbano Garantizado**, en

²⁷ El análisis aquí realizado corresponde al **concepto clásico de cobertura**, calculado como la relación entre la población efectivamente atendida, y la población potencial (toda aquella que tiene la necesidad y cumple con los requisitos). Distinto al de la cobertura planificada –manejado por el programa– correspondiente a la relación entre la población efectivamente atendida (beneficiarios efectivos) y la población que el programa tiene considerado o planificado atender (población objetivo). (Ver DIPRES, Evaluación Ex Post: Conceptos y Metodologías).

²⁸ La información remitida por el programa se acota sólo al mes de agosto de 2014 para el SAP Urbano. En ella se verifica **cupos disponibles y no utilizados** (cupos ‘ociosos’, a decir del programa) **a nivel nacional-agregado**; y **déficits diferenciados por región** y localizados principalmente en el **Subsidio Tradicional** correspondiente al **Tramo 1** (regiones de Tarapacá, Coquimbo, Valparaíso, Maule, Araucanía, Los Lagos, Magallanes y Los Ríos; con una **concentración sustantiva del déficit en las regiones de Maule y Araucanía**, con **listas de espera de 1.281 y 7.230 postulantes** respectivamente). En *“Distribución de Cupos SAP URBANO Agosto 2014”, “Resumen Incorporando Vencimientos”*, remitida por Francisco Socías el 22 de diciembre de 2016.

²⁹ La información derivada de las entrevistas a encargados municipales, coincidiendo con el análisis previo (nota anterior) correspondiente a agosto de 2014, da cuenta asimismo de **heterogeneidad en relación a la disponibilidad de cupos y existencia de listas de espera**, con una tendencia mayor a la falta de cupos –o a la percepción de estar “al límite”. Además, por un lado la situación que se describe es dinámica: mientras hay encargados que afirman problemas de cupos recientes con cobertura suficiente hasta el año anterior; los hay quienes afirman lo contrario: déficit anterior y equilibrio actual. Por otro lado, **cuando se alude a demanda insatisfecha y listas de espera, los problemas se focalizan en el Subsidio Tradicional Urbano** –en líneas generales; aun cuando una voz minoritaria alude a falta de cupos en el Subsidio Rural- y muchas veces referidos al **primer tramo**. Lo que concuerda otra vez con lo verificado en la información de agosto de 2014 remitida por el SAP.

consideración a las diferencias tanto a nivel de *beneficio* como de *requisitos*³⁰. Así entonces, se trata de **dos evaluaciones de resultados intermedios y finales distintas**, una para cada 'tipo' de Subsidio.

TABLA N° 8.
TAMAÑO Y DISTRIBUCIÓN MUESTRAL, MUESTRA LOGRADA

	ASIGNACIÓN A GRUPO			TOTAL	
	TRATADOS, SUBSIDIO TRADICIONAL	TRATADOS, SUBSIDIO GARANTIZADO	POTENCIALES CONTROLES		
REGIÓN	Tarapacá	20	5	9	34
	Antofagasta	25	11	24	60
	Atacama	22	19	22	63
	Coquimbo	34	0	13	47
	Valparaíso	99	45	95	239
	Libertador Bernardo O'Higgins	49	21	38	108
	Maule	69	36	72	177
	Biobío	124	63	142	329
	Araucanía	63	41	64	168
	Los Lagos	38	38	48	124
	Aysén G. Carlos Ibañez del Campo	12	0	9	21
	Magallanes y Antártica Chilena	9	0	7	16
	Metropolitana	203	101	229	533
	Los Ríos	18	14	21	53
	Arica y Parinacota	15	5	11	31
TOTAL	800	399	804	2003	

En términos metodológicos, se trabajó con un **diseño cuasi-experimental** y la construcción de un **grupo de control** basado en **matching por propensity score**, utilizando **información histórica contrafactual de no beneficiarios** que cumplen condiciones de ingreso, seleccionados desde la base de la **Ficha de Protección Social**. Caracterizando el proceso completo, los pasos comprendieron:

- * Selección de marco de potenciales controles para cada evaluación, considerando dos etapas: (1) elegibles; y (2) matching por propensity score –ingreso y puntaje FPS estandarizados³¹.
- * Selección mediante sorteo aleatorio estratificado a nivel regional, de muestras de beneficiarios y no beneficiarios.

³⁰ A la diferencia en el 'tratamiento' o beneficio (el tipo tradicional, permanece sujeto a pago; el garantizado, se exime del pago; ergo, de la posibilidad de corte en el marco de un *consumo de hasta 15m3*), se le suma una diferencia en los requisitos de admisión considerados en su diseño: los primeros, deben demostrar relación entre ingresos y cuenta de agua; los segundos, no necesitan acreditarlo –la cuenta de agua puede representar menos del 3% de los ingresos del grupo familiar.

³¹ Como no se dispone de información relativa al grupo tarifario (los puntajes y los ingresos no se definen en términos absolutos sino *en relación a la ordenación comunal y a la relación con la cuenta de agua dependiente del grupo tarifario de que se trate*, respectivamente), se tomó como parámetro a la comuna (cada comuna corresponde a sólo un grupo tarifario) a través de un *procedimiento de estandarización* consistente en obtener la proporción que representa el ingreso o el puntaje de cada beneficiario, en relación al mayor ingreso o al mayor puntaje –respectivamente- de un beneficiario en su misma comuna.

- Aplicación de encuesta a beneficiarios y no beneficiarios: información ‘antes’ para beneficiarios sólo año previo (2011, 2012 y 2013); información ‘antes’ para potenciales controles, replicada sobre cada uno de los tres años previos posibles.
- Extracción, desde cada potencial control entrevistado, de información contrafactual para los tres años previos ‘posibles’ para el ‘antes’ de los beneficiarios: de cada miembro del grupo de potenciales controles, se obtiene tres registros de información contrafactual.
- Selección final de grupo de control, después de entrevistada la muestra de beneficiarios y potenciales controles, vía puntaje de propensión, incorporando información de la FPS y de la encuesta GUERNICA:
 - Prueba de modelos de ecuación de participación, considerando variables proxy de elegibilidad (Puntaje FPS e ingreso personal FPS estandarizados) y variables de resultado ‘antes’ del SAP (capacidad de pago y acceso continuo al agua potable).
 - Prueba de métodos de emparejamiento, considerando vecinos más cercanos o n1 para (1) conjunto total de tratados y potenciales controles; (2) restringiéndolo al interior de cada cohorte; ó (3) restringiéndolo al interior de cohorte y región de manera combinada.
 - Selección de modelo simple (2 variables: puntaje FPS estandarizado e intensidad de capacidad de pago; y puntaje FPS estandarizado e intensidad de acceso al agua potable; evaluaciones 1 y 2) -para la ecuación de participación; y método n1 al interior de cada cohorte –para selección de controles.
- Estimación del Impacto Medio del Tratamiento sobre los Tratados (ATT, doble diferencias), en relación a resultados finales o de impacto contemplados.



HIPÓTESIS 1: Los usuarios del Subsidio al Pago de Agua Potable, *cambian su consumo de agua potable.*

En ese marco, y en tanto el tratamiento para el Subsidio Tradicional y Garantizado contempla un pago parcial –para el primero- y total –para el segundo-, siempre sobre la base de un máximo de 15 m³, resulta plausible esperar un **cambio en el comportamiento de uso de agua** al menos del segundo grupo; de manera específica, la hipótesis postula como resultado del Subsidio:

Un **cambio** en el **consumo de agua potable** (disminución o aumento³² de metros cúbicos utilizados) en relación al que tendrían si no hubiesen participado en el programa o subsidio.

Adicionalmente, en tanto el consumo de agua presenta **variaciones estacionales** entre el período de invierno y el estival o de verano³³, se contrastó esta hipótesis tanto para las meses de junio como los de diciembre; vale decir, se comparó junio del año anterior al Subsidio con junio del 2016; y diciembre del año anterior al Subsidio, con diciembre del 2016.

³² De un lado, el abaratamiento de la cuenta (o exención de pago total, dentro de los 15 m3) podría derivar en un aumento del consumo; del otro, las campañas y talleres de educación de consumo de agua potable asociadas al Subsidio (que permitiría, por ejemplo, disminuir consumos por pérdidas o filtraciones, además de propiciar el uso consciente), podrían impactar en una disminución. Ergo, la dirección del cambio resulta desconocida.

³³ Un estudio de la Superintendencia de Servicios Sanitarios que abarca los consumos de agua potable durante el período 2007-2008 de las 19 empresas sanitarias que abastecían a la fecha al 96% de la población del país, concluye a nivel de consumo residencial que la variación oscila entre los 14m3 por mes en el período de invierno y los 26m3 por mes en el período estival.

TABLA N° 9.

RESULTADOS INTERMEDIOS: **CONSUMO DE AGUA POTABLE** - EVALUACIONES SUBSIDIO MODALIDAD TRADICIONAL Y GARANTIZADA
 PROPENSITY AL INTERIOR DE CADA COHORTE (TRATADO Y CONTROL SELECCIONADO MEDIANTE N1 DE LA MISMA COHORTE)

INDICADOR	VARIABLE	OBS.	MEDIA	DESV.ST.	T	T	P	T CRITICO (N=674 - T) (N=210 -G)	ES SIGNIFICATIVO AL 10%? 1 INDICA SI	
SUBSIDIO TRADICIONAL										
ATT	DIFm3_12 (diciembre)	676	-0,1288757	0,4854418	-0,26548126	0,26548126	0,79071992	1,647117542	0	No
ATT	DIFm3_06 (junio)	676	0,0075444	0,563163	0,01339648	0,01339648	0,98931544	1,647117542	0	No
SUBSIDIO GARANTIZADO										
ATT	DIFm3_12 (diciembre)	212	0,3188679	0,335763	0,94968147	0,94968147	0,34336577	1,652141981	0	No
ATT	DIFm3_06 (junio)	212	- 0,4626	2,9595	-0,15632263	0,1563	0,8759289	1,652141981	0	No

Para el Subsidio Tradicional Individual, la diferencia es negativa a diciembre (disminuyen el consumo en verano) y positiva a junio (aumentan el consumo en invierno). En tanto para el Subsidio Garantizado, el fenómeno en la muestra es el inverso, con un aumento en período estival y un retroceso en invierno. Lo que claramente *no evidencia tendencia a nivel de muestras, ni alcanza significación estadística que permita descartar la hipótesis nula ausencia de impacto* tanto para Subsidio Tradicional como para el Garantizado. Ergo, **el Subsidio de Agua Potable no genera un cambio en el comportamiento (impacto positivo o negativo de disminución o aumento, respectivamente) sobre el nivel de consumo del agua potable.**

II.3.3. RESULTADOS FINALES

En base a los principales objetivos del Subsidio y a la luz de los primeros hallazgos de la consultoría, las hipótesis consideran como marco las consecuencias de la política de autofinanciamiento de las empresas sanitarias sobre la **capacidad de pago** de las familias de menores recursos; así como la misión del Estado de **proveer a toda la población del país el servicio de agua potable** en cantidad de acuerdo a los estándares mundiales; operacionalizando del siguiente modo el sentido esperado:

La participación de los beneficiarios del SAP –recepción del Subsidio- tiene un impacto estadísticamente significativo, en alguna de las siguientes dimensiones de resultados finales:

1. Una **mejora** en el **comportamiento de pago** (o disminución de la morosidad) en relación al que tendrían si no hubiesen participado en el programa o subsidio.
2. Un **aumento** en la **permanencia del servicio de agua potable** (o disminución de las situaciones de corte) en relación a la que tendrían si no hubiesen participado en el programa o subsidio.



HIPÓTESIS 2: Los usuarios del Subsidio al Pago de Agua Potable, *mejoran su capacidad de pago.*

Tabla N° 10.

RESULTADOS FINALES: **CAPACIDAD DE PAGO** - EVALUACIONES DE IMPACTO SUBSIDIO MODALIDAD TRADICIONAL Y GARANTIZADA
 PROPENSITY AL INTERIOR DE CADA COHORTE (TRATADO Y CONTROL SELECCIONADO MEDIANTE N1 DE LA MISMA COHORTE), ALTERNATIVA BASE

DIMENSIONES CAPACIDAD DE PAGO	NOMBRE	NÚMERO DE CASOS	DIFERENCIA DE MEDIAS	SENTIDO ESPERADO (SIGNO)	SENTIDO ESTIMADO	INTENSIDAD DE IMPACTO
SUBSIDIO TRADICIONAL						
MAGNITUD: AL DÍA EN PAGO DE CUENTAS (DICOTÓMICA)	DIF19dum	628	0,1194267 ***	Más (+)	Más (+)	IM***
INTENSIDAD 1: EVENTOS DE ATRASO (INTERVALAR)	DIF20imp	622	-0,2749196***	Menos (-)	Menos (-)	GI***
INTENSIDAD 2: MESES DE "MÁXIMO" ATRASO (INTERVALAR)	DIF21imp	628	-0,272293*	Menos (-)	Menos (-)	-----
SUBSIDIO GARANTIZADO						
MAGNITUD: AL DÍA EN PAGO DE CUENTAS (DICOTÓMICA)	DIF19dum	202	0,2822***	Más (+)	Más (+)	II***
INTENSIDAD 1: EVENTOS DE ATRASO (INTERVALAR)	DIF20imp	201	- 0,8657***	Menos (-)	Menos (-)	GI***
INTENSIDAD 2: MESES DE "MÁXIMO" ATRASO (INTERVALAR)	DIF21imp	202	- 0,9010***	Menos (-)	Menos (-)	GI***

*** Significativo al 1%; Impacto Positivo del Programa (Mejoramiento de las Condiciones Iniciales)

** Significativo al 5%; Impacto Positivo del Programa (Mejoramiento de las Condiciones Iniciales)

* Significativo al 10%; Sin Impacto.

GI: GRAN IMPACTO: Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)

II: IMPACTO IMPORTANTE: Entre más de 25% y hasta 50%

IM: IMPACTO MODERADO: Hasta 25%.

SUBSIDIO TRADICIONAL:

Dos de las tres dimensiones consideradas en relación a la capacidad de pago, a saber (a) *al día en el pago de cuentas*; y (b) *número de eventos de atraso*; alcanzan significación estadística al 1% en los sentidos deseados; por lo cual es posible aceptar la hipótesis de que el SAP tiene un efecto positivo sobre ambas dimensiones de capacidad de pago testeadas entre los usuarios del Subsidio Tradicional. La tercera, que remite a la prolongación en el *tiempo* de las situaciones deficitarias a través de los meses de atraso, si bien revela una disminución en la muestra de beneficiarios (signo negativo, igual al esperado), no alcanza el nivel de significación exigido para concluir impacto a nivel del Programa. En consecuencia, **se verifica un resultado neto o impacto positivo sobre la probabilidad de estar al día en el pago de cuentas; y sobre el número de eventos de atraso; y se descarta el impacto sobre el tiempo de atraso.** De manera más fina –revisando en tabla la ‘intensidad del impacto’- el mejoramiento relativo al estar al día durante el año (sí/no), es superado por la disminución en el número de eventos de atrasos; así, **las personas están más recurrentemente al día.**

SUBSIDIO GARANTIZADO:

La diferencia positiva en la probabilidad de mejoramiento en el pago oportuno de cuentas, respecto de los controles, es significativa al 1%. En la misma línea, las diferencias negativas –conforme a lo esperado- en dimensiones de *intensidad* tales como el *número de eventos de atraso* en el pago, y el *tiempo de atraso* en el pago, alcanzan asimismo significación estadística con un nivel de confianza del 99% en las estimaciones; motivo por el cual es factible concluir que el **Programa tiene un impacto positivo sobre la capacidad de pago de los beneficiarios SAP del tramo 3**, Chile Solidario o Seguridades y Oportunidades, tanto a través del **mejoramiento de la probabilidad de estar al día** en la cuenta, así como en los **eventos de atraso**, y el **tiempo transcurrido**. También aquí, la intensidad del impacto muestra **cómo el programa ha provocado un gran cambio respecto de la situación inicial**: los beneficiarios **se atrasan menos veces y los atrasos se acortan considerablemente.**


 **HIPÓTESIS 3:** Los usuarios del Subsidio al Pago de Agua Potable, *mejoran su acceso continuo al agua potable.*

TABLA N° 11.

RESULTADOS FINALES: **ACCESO AL AGUA POTABLE** - EVALUACIÓN DE IMPACTO SUBSIDIO MODALIDAD TRADICIONAL Y GARANTIZADA
PROPENSITY AL INTERIOR DE CADA COHORTE (TRATADO Y CONTROL SELECCIONADO MEDIANTE N1 DE LA MISMA COHORTE), ALTERNATIVA BASE

VARIABLE	NOMBRE	NÚMERO DE CASOS	DIFERENCIA DE MEDIAS	SENTIDO ESPERADO (SIGNO)	SENTIDO ESTIMADO	INTENSIDAD DE IMPACTO
SUBSIDIO TRADICIONAL						
MAGNITUD: ACCESO CONTINUO AL AGUA POTABLE (DICOTÓMICA)	DIF22dum	628	0,0493631***	Más (+)	Más (+)	GI***
INTENSIDAD 1: EVENTOS DE CORTE (INTERVALAR)	DIF22imp	628	-0,093949***	Menos (-)	Menos (-)	IM***
INTENSIDAD 2: TIEMPO "MÁXIMO" DE CORTE (INTERVALAR)	DIF23imp	596	-0,1342282*	Menos (-)	Menos (-)	-----
SUBSIDIO GARANTIZADO						
MAGNITUD: ACCESO CONTINUO AL AGUA POTABLE (DICOTÓMICA)	DIF22dum	198	0,1515***	Más (+)	Más (+)	GI***
INTENSIDAD 1: EVENTOS DE CORTE (INTERVALAR)	DIF22imp	198	- 0,3586	Menos (-)	Menos (-)	-----
INTENSIDAD 2: TIEMPO "MÁXIMO" DE CORTE (INTERVALAR)	DIF23imp	188	- 0,1543	Menos (-)	Menos (-)	-----

*** Significativo al 1%; Impacto Positivo del Programa (Mejoramiento de las Condiciones Iniciales)

** Significativo al 5%; Impacto Positivo del Programa (Mejoramiento de las Condiciones Iniciales)

* Significativo al 10%; Sin Impacto.

GI: GRAN IMPACTO: Más de 50% (de cambio –aumento o disminución- sobre media inicial de tratados)

II: IMPACTO IMPORTANTE: Entre más de 25% y hasta 50%

IM: IMPACTO MODERADO: Hasta 25%.

SUBSIDIO TRADICIONAL:


Los resultados indican un efecto positivo y estadísticamente significativo al 1% en el acceso al agua potable, tanto en términos de *continuidad* -o ausencia de cortes- como en lo que hace a la *disminución del número de eventos de corte* del suministro. Tal como se reveló en relación a la primera hipótesis, el *tiempo o período de corte*, si bien muestra una disminución (signo esperado) entre los beneficiarios de la muestra en comparación con sus pares del grupo de control, no alcanza el nivel de significación estadística requerido para generalizar estos resultados al conjunto del SAP. Ergo, tal como en relación a la capacidad de pago, la evaluación concluye **impacto positivo del programa sobre la probabilidad de acceso continuo al agua potable y sobre la disminución del número de eventos de corte. No así en lo que hace a la reducción de los tiempos de corte.** Como se observa en la tabla, el **mejoramiento respecto de la situación inicial** (intensidad del impacto), se verifica como **muy importante**.

SUBSIDIO GARANTIZADO:

El mejoramiento en términos de *acceso continuo al agua potable*, se constata entre los beneficiarios Chile Solidario, con una diferencia de medias en el indicador que alcanza el 1% de significación; lo que permite concluir impacto del programa sobre esta variable de manera genérica. Sin embargo, y si bien a nivel de la muestra se verifica un mejoramiento en términos de la 'intensidad' de esta permanencia en el acceso –*disminución en el número de cortes* y en el *tiempo sin acceso*- nada permite rechazar la hipótesis nula de diferencia de medias. Para el Subsidio Garantizado entonces, el **impacto se verifica sólo sobre la probabilidad de acceso continuo al agua potable**, pero con intensidad alta (la probabilidad mejora en más de un 50%).

II.3.4. EN SUMA, A NIVEL DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES...

En suma, la contrastación de las hipótesis a nivel de resultados intermedios y finales, permite postular:

 **Ausencia de cambio** neto en el comportamiento asociado al **consumo de agua potable** entre las familias beneficiarias tanto de la Modalidad Tradicional como Garantizada. Lo que probablemente se relacione con el nivel de agua utilizado desde un inicio, superior a los 15 metros cúbicos (tratándose de hecho de un **financiamiento compartido** la posibilidad de aumento se constriñe).

- 👁️ Un **impacto del Subsidio** sobre el **comportamiento o capacidad de pago** de las familias beneficiarias tanto de la **Modalidad Tradicional** como de la **Modalidad Garantizada**: con el Subsidio, aumenta la probabilidad de ser ‘buenos pagadores’.
- 👁️ En la misma línea, un **impacto positivo del SAP** en **ambas Modalidades** sobre la intensidad de esta mejora, en términos de la **disminución del número de veces en que se produce atraso**.
- 👁️ El **tiempo de atraso**, en tanto, presenta una mejora o **impacto generalizable sólo** en el caso de la **Modalidad Garantizada**.
- 👁️ En lo que hace al **acceso al agua**, el impacto es menor comparativamente: si bien para **ambas Modalidades** se verifica un **efecto neto del Subsidio** sobre la continuidad en el acceso -vale decir, **incrementa la probabilidad de no tener interrupciones** en el servicio entre los beneficiarios- la intensidad de esa **mejoría es generalizable sólo** en lo que hace al **número de eventos de corte** para las familias con **Subsidio Tradicional**.
- 👁️ A partir de lo anterior, es factible **concluir mejoras en la probabilidad ‘absoluta’ de constituirse en ‘buen pagador’ y asegurar permanencia en el acceso**; así como en **disminuir el número de veces de atrasos y cortes**. En cambio, se observa una **mayor resistencia en los ‘tiempos’ de mora e interrupción** del servicio. Lo que resulta razonable en función de la ‘imprescindibilidad’ del servicio (para los no beneficiarios), e ilustra o explica la falta de demanda efectiva de una proporción de la población *con necesidad* a la que se dirige el programa.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

A partir del análisis de los siguientes elementos, a saber: (i) la **pertinencia**, adecuación y vigencia del diagnóstico; (ii) la **persistencia** del problema detectado; y (iii) los **resultados obtenidos**, especialmente a nivel de impacto, **el equipo consultor considera pertinente la continuidad del Subsidio**, tal como se desprende del análisis que a continuación se detalla, y en el marco de las recomendaciones de ajuste que se formularán más adelante:

- 👁️ Veintiocho años después desde su implementación inicial, el **principal elemento que dio sustento o justificación al programa, continúa vigente**: las tarifas del agua potable, que tienen por objeto lograr el autofinanciamiento de las empresas sanitarias, han aumentado en el período analizado, y representan una alta proporción del ingreso de los hogares de menores recursos, lo que potencialmente impide el acceso a un servicio esencial, que tiene además externalidades positivas porque disminuye los riesgos de enfermedades y contagios al conjunto de la población.
- 👁️ En términos de impacto, el programa **efectivamente contribuye a mejorar el comportamiento o capacidad de pago** así como **a mejorar la continuidad en el acceso al agua potable**. Además, el instrumento en su carácter efectivo de **co-financiamiento** permite la **mantención de los niveles de consumo** previos a la recepción del subsidio. Ergo, **genera resultados positivos**.
- 👁️ Motivo por el cual resulta necesaria su continuidad, teniendo presente la necesaria resolución de los problemas de cobertura y errores de exclusión detectados.
- 👁️ Por otra parte, si se adiciona a lo anterior la **alta satisfacción de los usuarios** y la **correspondencia de los beneficiarios efectivos** con la población detectada como **con el problema o necesidad** a la que se busca responder (alta focalización) ...

... se recomienda –como se ha adelantado- la **continuidad del Programa**, en el marco de un **proceso de ajuste** orientado principalmente a la resolución de los **problemas de cobertura y errores de exclusión** detectados; así como a la implementación o profundización de **procesos de seguimiento, monitoreo y supervisión en terreno**, y al mejoramiento de algunos aspectos de gestión, como las **coordinaciones de los organismos gubernamentales y las empresas sanitarias** –de desarrollo heterogéneo a través del territorio.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.1. CONCLUSIONES

- En lo que hace al **diseño** y como se ha señalado, los aciertos remiten a la definición del problema y de los beneficiarios objetivo; la consistencia entre los objetivos a nivel de fin y propósito; y la determinación de los componentes y de las actividades. A pesar de la falta de enfoque de género, el programa favorece a mujeres jefas de familia dada su mayor participación en los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, la ausencia de este enfoque podría tener efectos negativos porque el **programa no ofrece soluciones** para las dificultades en la realización de **trámites de postulación** que presenta la **condición monoparental** que predomina en los casos de **mujeres jefas de familia**³⁴; problemas que no se presentan en el mismo grado en hogares biparentales³⁵.
- Con el tope de **15m³ como consumo máximo subsidiable**, y el **copago** establecido para el subsidio tradicional antes de ese límite, el programa financia sólo una parte del costo de la tarifa, lo que **obliga al beneficiario a controlar su consumo** (no se dispara en comparación con la media nacional sino que se mantiene en los mismos parámetros) y a **tener buen comportamiento de pago** para mantener el beneficio. De esta forma, y como consecuencia de su diseño, el subsidio SAP es un cofinanciamiento en el pago del servicio, lo que se considera adecuado.
- En términos de **gestión**, la limitada estructura organizacional actual del SAP (falta de personal propio y de recursos asociados) **afecta los procesos de difusión, monitoreo, supervisión y fiscalización**, por lo que no es posible asegurar la cobertura del beneficio en la población más pobre.
- El **sistema de asignación de subsidios** es contra demanda y funciona eficientemente a nivel nacional; pero el mecanismo de distribución de subsidios por regiones, comunas y tipos o modalidad es lento y permite la **coexistencia de cupos ociosos y listas de espera no cubiertas**, que dejan de constituir ‘demanda’ e invisibilizan a parte de la población potencial que podría presionar hacia el crecimiento del programa³⁶.
- El Programa **no conoce el número de beneficiarios efectivos** durante el período evaluado, ya que no cuenta con un sistema de trazabilidad histórico.
- Independiente de los resultados positivos (impactos), el principal problema del programa es la **falta de cobertura**, que reviste especial gravedad en el caso de la **población objetivo que no tiene acceso continuo por falta de pago** y

³⁴ Del total de **hombres beneficiarios** jefes de hogar, el **88.8% tiene pareja en el hogar**, lo que los posiciona de mejor modo no sólo para enfrentar la pobreza sino para distribuir los esfuerzos requeridos para el proceso de postulación en trámites y tiempos asociados. Al reverso, del **total de mujeres jefas de hogar, sólo el 14.1% convive con una pareja**, recayendo en este grupo consecuentemente, tanto las tareas asociadas a los(as) “proveedores” como a aquellas orientadas a lo doméstico. Lo descrito, en el evento que fuese comprobable empírica y representativamente que las mujeres jefas de hogar presentan dificultades para solicitar el subsidio, tornaría pertinente la inclusión de un enfoque de género de manera explícita, con el objeto de mejorar la distribución del beneficio y la equidad en las condiciones de acceso, atendiendo a las necesidades diferenciadas.

³⁵ “(...) he tenido atrasos porque soy sola con dos hijas, y sólo con mi sueldo tengo que sustentar la casa (...) no lo he hecho (postular al subsidio) porque otras personas me han dicho que tengo que tener la boleta al día; yo trato de tenerlo todo pagado pero me atraso; pero también por falta de tiempo no lo puedo hacer, llego del trabajo a las siete de la tarde. (...) Sabía que existía (el subsidio), pero se me hace complicado ir a hacer ese trámite, además son lentos en gestionar todo, y piden un montón de documentos, y no tengo el tiempo para hacer todo eso (...). Me han cortado varias veces el agua, y después cobran el corte y reposición y sale más caro”. Folio 2263. No beneficiaria, Viña del Mar.

“Algo entendíamos sobre el subsidio, sólo que no hemos ido a pedirlo (...) Mi mamá tiene una hija enferma y se le hace complicado ir a la municipalidad”. Folio 3914. Familia no beneficiaria. Región del Maule, Talca.

³⁶ Ver acápite correspondiente a “cobertura”.

en segundo lugar el caso de la **población objetivo con atrasos en pagos, pero a la que no le alcanzan a cortar el suministro**³⁷ (errores de inclusión y exclusión).

Así, y como se observó, el subsidio urbano presenta una **baja cobertura**, estimándose que el **69,3% de la población objetivo, que cumple con los requisitos, no lo recibe**. Los **hogares urbanos excluidos se estiman en 1.354.285**³⁸. A su interior:

- Es especialmente preocupante la situación de **83.966 familias que pertenecen a la población objetivo pero no reciben el subsidio y no tienen acceso continuo** al agua potable por cortes debido a atrasos en los pagos de la cuenta. Este grupo se expone a problemas de salud.
- También existen **150.326 hogares urbanos que pertenecen a la población objetivo pero no reciben el subsidio y que corrientemente tienen atrasos en el pago de la cuenta**, por un período menor que el necesario para el corte del servicio. Para este grupo los atrasos significan pagar más por la cuenta y no poder postular al subsidio, en un círculo vicioso.
- Finalmente existen **1.119.994 hogares que pertenecen a la población objetivo pero no reciben el subsidio y pagan a tiempo y tienen acceso continuo al servicio**. Para este grupo el **problema es de falta de equidad**, porque no reciben el beneficio del que gozan otros con los mismos méritos.

IV.2. RECOMENDACIONES

- Determinar con mayor representatividad si es efectivo que el **subgrupo de mujeres jefas de hogar** en su carácter de familias monoparentales presenta restricciones horarias para postular al SAP. En el evento de que así sea, se recomienda la **incorporación del enfoque de género** que dé lugar, por ejemplo, a la realización de **operativos especiales** de difusión e incorporación en terreno, de manera sistemática en días y/u horarios no laborables³⁹. Cabe señalar como deseable que las *facilidades que se otorguen a mujeres jefas de hogar con familias monoparentales, se hagan extensivas a hombres jefes de hogares monoparentales* –muy minoritarios, pero existentes– para mejorar la cobertura del programa en los grupos más vulnerables.
- Para atender los **déficits de gestión**, se propone que **el programa diseñe un plan de difusión, seguimiento, monitoreo y supervisión**, que contemple reportes de gestión de las actividades realizadas y de sus resultados; **evaluando** –además– la necesidad de **ampliar la estructura profesional del programa** así como la **cantidad de recursos** especialmente destinados a estos efectos; situación sujeta a disponibilidad presupuestaria.
- En la misma línea de **mejoramiento de la gestión** y con el objetivo de contribuir a la caracterización de la población usuaria, se recomienda la **implementación de un sistema de trazabilidad** en las bases de datos del programa, que permita hacer seguimiento de los beneficiarios efectivos, determine la permanencia de las familias, así como la tasa de recambio de los beneficiarios del programa.
- Finalmente y otra vez en el ámbito de las **buenas prácticas en gestión**, se propone la **generación de un reporte anual de indicadores de resultados** que incluya, a lo menos, número de subsidios, consumo de agua, monto de los

³⁷ La condición de carencia aparece refrendada, y constituye un obstáculo en tanto el ‘costo’ lo paga sólo el usuario: la empresa, con atraso pero con intereses, termina recibiendo el pago por el servicio), y así el problema no alcanza a tener ‘visibilidad’ ni pertinencia para esta última.

³⁸ Estimación en base a Subsidios 2013, Encuesta CASEN 2013 y Encuesta GUERNICA.

³⁹ Si bien el problema alcanza a familias monoparentales de manera genérica, la *masividad de la situación entre las mujeres beneficiarias jefas de hogar (85.9%, superando en un 74.8% a los hombres bajo la misma situación)*, identifica necesidades diferenciadas que demandan una mirada particular con el propósito de *salvaguardar la igualdad de oportunidades y derechos*.

subsidios, seguimiento de las listas de espera⁴⁰, beneficiarios efectivos, cobertura sobre la población potencial, y cobertura planificada –entre otros.

- Para disminuir la **coexistencia de cupos ociosos y listas de espera y mejorar el conocimiento preciso de la demanda**, se recomienda medidas efectivas que agilicen la colocación, incluyendo, por ejemplo, mayores atribuciones en el nivel central para la distribución de cupos entre comunas, regiones y tipos o modalidades. Se propone en esta línea, incluir en el análisis de medidas posibles la concomitante modificación de la ley.
- Para propender al **consumo responsable de agua manteniendo el principio de equidad**, vale decir, **sin exigir a los sectores más vulnerables** un cambio cultural *que el resto de la sociedad no ha realizado*⁴¹; que a veces –además– se asienta en *problemas de infraestructura* que requieren soluciones costosas (como el cambio de estanques); y que otras veces refleja *un tamaño de hogar más numeroso*; se sugiere un **trabajo conjunto con la SISS** para incorporar a los beneficiarios SAP en la **‘campaña de consumo responsable’**, entregando información e invitando –por ejemplo– a talleres de capacitación en hábitos de consumo y gasfitería básica, al momento de la postulación.
- Para resolver el **problema de cobertura**, existen **varias opciones que se recomienda estudiar y evaluar**:
 - **Aumentar el presupuesto** del programa para abarcar a la totalidad de la población objetivo –lo que debe complementarse con la recomendación que se presenta más adelante de *revisar y analizar el porcentaje de corte* que representa la cuenta como parte del ingreso.
 - **Incluir como población objetivo** a las familias que **pertenecen a la población potencial, no reciben el subsidio y no tienen acceso continuo** al agua potable por cortes debido a atrasos en los pagos de la cuenta, revisando los mecanismos de ‘puesta al día’ en las cuentas (porcentajes exigidos, por ejemplo).
 - **Incluir como población objetivo** a las familias que **pertenecen a la población potencial, no reciben el subsidio y tienen acceso continuo** al agua potable **porque los atrasos no alcanzan a los tres meses** (lo que los usuarios denominan ‘pago desfasado’), revisando asimismo los mecanismos de ‘puesta al día’ en las cuentas (convenios para deudas de menos de tres meses, por ejemplo).
 - **Aumentar el % de corte** que representa la cuenta como parte del ingreso al **5%**, de forma de reducir la población objetivo privilegiando el criterio de equidad –lo que se recomienda en primera instancia.
 - **Disminuir el monto de los subsidios individuales** de forma de entregar mayor número de subsidios con un presupuesto dado (más beneficiarios, menos monto subsidiado, igual gasto en subsidio)⁴².
 - **Reducir los subsidios no focalizados** (errores de inclusión), para entregarlos a la población objetivo. Esta opción requiere estudiar la forma más eficiente de evitar la entrega de subsidios a beneficiarios que no pertenecen a la población objetivo, por ejemplo reduciendo el **período de asignación del subsidio**, con el

⁴⁰ Bases de datos de postulantes (RUT) que pudieran dar cuenta de las dimensiones de las listas de espera y su dinámica (independientemente del número de cupos ociosos), del período en lista de espera; el resultado final (asignación de subsidio, re-postulación al año, no postulación ulterior), etc).

⁴¹ Como se ha detallado, el consumo de agua residencial en Chile excede los niveles eficientes en los mismos niveles detectados entre los usuarios SAP (SISS: Estudio consumo per cápita de agua, 2009, ver en <http://www.siss.gob.cl/577/w3-article-7663.html>). Además, una reducción del consumo máximo subsidiado perjudica a los hogares más numerosos, que tienden a ser los menores ingresos. Finalmente y atendiendo ambas consideraciones, una recomienda *estudiar la posibilidad de asociar el consumo máximo subsidiado al tamaño de la familia*, lo que evidentemente complejiza la operación.

⁴² En otras palabras, disminuir la población potencial y objetivo a través del aumento del porcentaje en el requisito de incapacidad de pago; y aumentar la cobertura sobre una población más equitativamente definida (mayor necesidad, 5%); así como a través de la redistribución de los mismos recursos, al disminuir la intensidad o monto del subsidio.

objetivo de **monitorear la situación de carencia o incapacidad** en un período más acotado⁴³, monitoreando **en terreno**, etc.

- Para resolver el **problema de las 83.966 familias** que pertenecen a la **población objetivo pero no reciben el subsidio y no tienen acceso continuo** al agua potable, se recomienda una **acción focalizada con municipios y empresas sanitarias**, estandarizando procedimientos y coordinaciones.
- Para resolver el **problema de los 150.326 hogares urbanos que pertenecen a la población objetivo pero no reciben el subsidio y tienen atrasos en el pago de la cuenta**, se recomienda un **plan de difusión** del programa con municipios y empresas sanitarias, y desarrollar con estas últimas una estrategia para que los morosos no críticos (pago ‘desfasado’) dejen de serlo y puedan resultar elegibles para recibir el subsidio.

⁴³ En primera instancia, el lapso de 2 años se considera prudencial.