



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA SUBSIDIO
CONSUMO DE AGUA
POTABLE Y
ALCANTARILLADO
(SAP)**

**SUBSECRETARÍA DE
DESARROLLO REGIONAL
(SUBDERE)
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE
PLANIFICACIÓN Y
COOPERACIÓN**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA SUBSIDIO CONSUMO DE
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

**SÍNTESIS EJECUTIVA – Nº 02-
PROGRAMA SUBSIDIO AL CONSUMO DE AGUA POTABLE
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 domiciliaria 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 mecanismos 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.

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA SUBSIDIO CONSUMO DE
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

PANELISTAS:
JUAN E. DOÑA (COORDINADOR)
PABLO SUÁREZ
MARTA SEPÚLVEDA

JUNIO 2001

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

**EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
PROCESO DE EVALUACION 2001**

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

**MIDEPLAN, DIVISIÓN SOCIAL
MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARIA DE
DESARROLLO REGIONAL (SUBDERE)
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**

INFORME FINAL

**Panel: Marta Sepúlveda
Pablo Suárez
Juan Esteban Doña
(Coordinador)**

MAYO, 2001

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
1 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA.....	1
2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	2
I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.....	11
1 DISEÑO DEL PROGRAMA.....	31
1.1 ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL DISEÑO DEL PROGRAMA.....	31
1.1.1 <i>Diagnóstico de la Situación Inicial</i>	31
1.1.2 <i>Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico</i>	32
1.1.3 <i>Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico</i>	33
1.1.4 <i>Reformulaciones del Programa</i>	33
1.2 CONCLUSIONES SOBRE EL DISEÑO.....	34
1.3 RECOMENDACIONES SOBRE EL DISEÑO	34
2 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA	35
2.1 ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	35
2.1.1 <i>Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación</i>	35
2.1.2 <i>Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad Ejecutora</i> 36	
2.2 CONCLUSIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	36
2.3 RECOMENDACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	36
3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA.....	37
3.1 ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA EFICACIA DEL PROGRAMA.....	37
3.1.1 <i>Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes</i>	37
3.1.2 <i>Nivel de logro del propósito del Programa</i>	38
3.1.3 <i>Beneficiarios Efectivos del Programa</i>	38
3.1.4 <i>Grado de Focalización del Programa</i>	44
3.1.5 <i>Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos</i>	47
3.1.6 <i>Resumen evaluativo de los logros del programa</i>	48
3.2 CONCLUSIONES SOBRE LA EFICACIA DEL PROGRAMA	49
3.3 RECOMENDACIONES SOBRE LA EFICACIA	50
4 EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA	51
4.1 ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA	51
4.1.1 <i>Análisis de actividades y/o componentes</i>	51
4.1.2 <i>Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados</i>	52
4.1.3 <i>Duplicidad de funciones con programas que tienen el mismo grupo de beneficiarios objetivo y nivel de coordinación en los casos de intervenciones complementarias</i>	52
4.1.4 <i>Análisis de Costos</i>	53

4.1.5	<i>Condiciones para una eventual recuperación de costos.</i>	58
4.2	CONCLUSIONES SOBRE LA EFICIENCIA DEL PROGRAMA	59
4.3	RECOMENDACIONES SOBRE LA EFICIENCIA	60
5	NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA	61
5.1	ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON EL NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA.....	61
5.2	RECOMENDACIONES SOBRE EL NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA	61
6	JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	61
6.1	ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD ..	61
6.2	CONCLUSIONES SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD.....	62
7	SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	62
7.1	ANÁLISIS DE ASPECTOS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	62
7.1.1	<i>Condiciones para la sostenibilidad del Programa</i>	62
7.1.2	<i>Replicabilidad del Programa. (En caso que corresponda)</i>	62
7.2	CONCLUSIONES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA	62
7.3	RECOMENDACIONES SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	62
8	ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA	62
8.1	ANÁLISIS DE ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA.....	62
8.2	CONCLUSIONES SOBRE ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA	63

INFORME FINAL

NOMBRE DEL PROGRAMA: Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas.

AÑO DE INICIO: 1990

MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN/MINISTERIO DEL INTERIOR/MOP.

SERVICIO RESPONSABLE: DIVISIÓN SOCIAL/ SUBDERE

EJECUTIVO RESPONSABLE DEL PROGRAMA: Francisco Socías (MIDEPLAN), Elena Peralta (SUBDERE), Miguel Pantoja (MOP).

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El programa consiste en la entrega de subsidios para el pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado aguas servidas de los sectores de menores recursos, y de subsidios para proyectos de inversión en Sistemas Rurales de Agua Potable (SRAP, normalmente conocidos como APR).

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. Cabe destacar que el subsidio al consumo se orienta a la población más pobre que cuenta con conexión a servicio de agua potable y alcantarillado, y no a la población más pobre en general, parte de la cual no tiene conexión al sistema. El subsidio tampoco promueve la conexión a los sistemas, lo que es abordado por otros programas (Chile Barrios, PMU, etc.)

El programa formó parte del esquema institucional establecido para el sector sanitario en 1989-90, que significó, entre otras cosas, aumentar en más del doble las tarifas reales de los servicios de agua potable y alcantarillado urbanos, para asegurar ingresos a nivel de autofinanciamiento a las empresas sanitarias.

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, porque la normativa vigente permite que las empresas corten el agua a los deudores morosos, luego de a los 15 días de comunicado el vencimiento del cobro.

El Ministerio de Hacienda, a partir de la recomendación de MIDEPLAN, distribuye entre las Regiones los fondos que haya dispuesto la Ley de Presupuestos, definiendo el número máximo de subsidios, el monto total disponible y el consumo máximo subsidiable por Región¹. Los Intendentes distribuyen los subsidios entre las comunas y debe realizar la supervisión administrativa y financiera de éstas, labor que es compartida con las gobernaciones provinciales. Finalmente los Alcaldes de cada comuna 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 de la cuenta de agua y encontrarse en la imposibilidad de pagar el monto total de las prestaciones.

¹ La Ley encomienda a Hacienda la responsabilidad de dictar el decreto, pero en la práctica, este Ministerio no introduce modificaciones a la recomendación de MIDEPLAN

Según establece el Reglamento, la coordinación y supervisión global del programa es responsabilidad de la SUBDERE.

Desde el punto de vista de las unidades centrales responsables, los componentes asociados al subsidio al consumo son: a) la distribución de los recursos entre las regiones (para subsidios urbanos y rurales), b) la transferencia de los fondos a los municipios, c) el monitoreo y evaluación de las distribuciones comunales y de la asignación a beneficiarios, y, d) la capacitación de funcionarios en las Intendencias, Gobernaciones Provinciales y Municipios. Es decir, las unidades centrales responsables no entregan un servicio o bien directo a los usuarios, sino que generan componentes para que organismos descentralizados finalmente otorguen el subsidio a los beneficiarios para los que fue establecido.

El subsidio a la inversión deba orientarse a SRAP existentes, restricción que establece el Reglamento y que no existe en la Ley. Al orientarse sólo a SRAP existentes, el subsidio a la inversión es más restrictivo que los fondos ISAR, que han sido, y siguen siendo, el principal vehículo para canalizar las inversiones del Estado en sistemas de agua potable rural, tanto nuevos como existentes.

Los organismos involucrados en el subsidio a la inversión son los mismos que en la administración de fondos ISAR para agua potable rural. La diferencia con el ISAR es que el subsidio a la inversión requiere la participación de los usuarios en el financiamiento, de acuerdo con su capacidad de pago. El subsidio a la inversión no está operativo, a pesar que existe una propuesta metodológica completa elaborada por MIDEPLAN acordada con el MOP, y sólo faltaría publicar el decreto correspondiente para dar cumplimiento a los pre-requisitos para la puesta en operación. Probablemente no ha sido necesario, hasta el momento, ponerlo en marcha puesto que los fondos ISAR están cubriendo todas las necesidades de los SAPR.

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: es conveniente apoyar a los sectores de menores ingresos para que puedan pagar las tarifas de los servicios sanitarios, y no tener cortes de suministro por mora. El suministro de agua potable y alcantarillado es especialmente importante porque incide directamente en la salud de la población.

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 son insuficientes para comprobar el grado en que el programa alcanza a la población objetivo.

El programa, por ser de ejecución descentralizada y evaluarse a nivel de unidades responsables centrales, requiere de 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 para monitorear, supervisar y apoyar a los organismos regionales y comunales.

La Ley establece para el Ministerio de Hacienda un papel activo en decisiones operativas del subsidio al consumo, por lo que correspondería incluirlo entre las unidades responsables. Sin embargo, en la práctica Hacienda no modifica las recomendaciones de MIDEPLAN, ni cuenta con los antecedentes para hacerlo. En consecuencia, la no inclusión de Hacienda como unidad responsable refleja adecuadamente la realidad institucional del programa.

En lo que puede apreciarse, el diseño del subsidio a la inversión también se percibe adecuado, si bien no se contó con información que indique un plazo definido para su puesta en marcha.

Se estima que juntar ambos subsidios para efectos de su evaluación es inadecuado, porque no comparten objetivos, procedimientos, asignación de recursos ni organismos involucrados. Así, el subsidio al consumo se orienta a la capacidad de pago de los usuarios; en él participan en forma permanente MIDEPLAN, la SUBDERE, las Intendencias, Gobernaciones Provinciales y las Municipalidades; y es fiscalizado por las Intendencias y la SUBDERE. El subsidio a la inversión, en cambio, se orienta a proyectos, y en él participan sólo el MOP y los GORE (MIDEPLAN sólo define metodología inicial).

2.2. Organización y Gestión

En el caso del subsidio al consumo, las funciones y responsabilidades de nivel central se distribuyen entre dos organismos: MIDEPLAN y SUBDERE, que cuentan o han dispuesto escasos recursos para el programa.

Tanto la SUBDERE como MIDEPLAN han asignado al programa sólo un funcionario cada uno, el que, en el caso de MIDEPLAN, también realiza otras actividades.

La SUBDERE, que por ley tiene la responsabilidad de supervisar el programa, realizó funciones de supervisión y capacitación intensivas en terreno por primera vez a fines de 2000² las que se han continuado durante el primer semestre del 2001. No se contó con antecedentes respecto del nivel e intensidad con que se desarrollarán dichas actividades en el futuro, lo que estaría sujeto a disponibilidades presupuestarias.

En el caso de MIDEPLAN, que por ley tiene la responsabilidad de proponer a Hacienda la distribución regional, el número de subsidios, la intensidad de los beneficios, los metros cúbicos máximos a subsidiar y el marco presupuestario necesario para el financiamiento de los mismos, la escasez de recursos no ha limitado el ejercicio de sus funciones corrientes, pero lo hace vulnerable, y probablemente ha limitado la capacidad de proponer optimizaciones del programa, que mejoren su eficacia y eficiencia.

Se aprecia que actualmente existe una adecuada coordinación entre MIDEPLAN y la SUBDERE, que se ha expresado por ejemplo, en el programa de supervisión

² Anteriormente se habían realizado actividades de supervisión y capacitación en 1994 y 1995, que estuvieron incorporadas en las metas de la SUBDERE, y adicionalmente se atienden consultas por teléfono y se realizan salidas a comunas específicas, según los problemas que se perciban o en respuesta a la solicitud de apoyo o supervisión que emanen de las Intendencias y de los encargados de los departamentos sociales o de finanzas de las municipalidades.

y capacitación conjunta efectuada el segundo semestre de 2000. La coordinación entre Hacienda y MIDEPLAN es permanente a través de mecanismos formales e informales, concentrándose a partir del mes de julio en que MIDEPLAN recomienda el presupuesto para el año siguiente. Por su parte, la SUBDERE se coordina en forma adecuada con Hacienda; no obstante, se han presentado algunas demoras en las transferencias de fondos a las municipalidades, con lo cual éstas se retrasan en el pago a las empresas sanitarias, las que tienen el derecho (a veces ejercido), de cobrar intereses. Según lo informado por la DIPRES, los atrasos de nivel central se producen principalmente en el período diciembre-febrero, en la firma del decreto inicial y la toma de razón del mismo.

2.3. Eficacia y Calidad

La distribución de los recursos entre las regiones (componentes 1 y 2) se realiza adecuadamente. La distribución de recursos la propone MIDEPLAN considerando tanto los niveles tarifarios como los niveles de ingresos regionales.

La transferencia de los fondos a los municipios (componente 3), en general opera en forma adecuada, con una reducción de plazos promedio a lo largo del tiempo en que está vigente el programa (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), pero también se han producido algunos atrasos puntuales, originados, tanto por los municipios que demoran el envío de las facturas, como por el nivel central por las razones antes mencionadas.

El monitoreo y evaluación de las distribuciones comunales y de la asignación a beneficiarios, y la capacitación de funcionarios de las intendencias, gobernaciones provinciales y municipios (componentes 4 y 5), que son de responsabilidad directa de la SUBDERE, se realizaron en forma intensiva por primera vez en el segundo semestre de 2000. Se estima que ambas funciones son también de responsabilidad de MIDEPLAN, dentro de la responsabilidad general de dicho organismo por el desarrollo de las políticas sociales del Gobierno. El informe del monitoreo indicó la existencia de una serie de problemas en la aplicación del programa a nivel comunal. En una reunión del panel con funcionarios del departamento social de dos Intendencias (I y VIII Región), se comprobó que, al menos en esos dos casos, el monitoreo y capacitación realizadas en el 2º semestre de 2000 tuvieron un efecto claramente positivo en aclarar procedimientos y criterios, lo que posibilitó una mejor supervisión a los municipios. Sin embargo, no se dispuso de antecedentes que indiquen el nivel e intensidad con que se desarrollarán dichas actividades en el futuro. En todo caso, la supervisión, capacitación y monitoreo en terreno deberían desarrollarse a un nivel que permita asegurar que los organismos regionales y locales involucrados cuentan con las condiciones como para lograr un adecuado desempeño a nivel de usuario.

El propósito del subsidio al consumo es que toda la población conectada a la red sanitaria pueda contar con los servicios, sin que se lo impida una falta de capacidad de pago de la cuenta. Sin embargo, en la práctica, beneficia a la población que postula al subsidio y que no lo pierde por mora en el pago. La condición de no estar moroso la establece la ley, y limita la posibilidad de lograr

plenamente el propósito, porque excluye parte de la población objetivo, Sin embargo, la condición es necesaria para que existan los incentivos correctos al pago.

La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), estima que, en junio de 2000, alrededor de un 7% de los beneficiarios estaban incurriendo en causal de término del subsidio por estar con mora de más de 3 meses. Asimismo, al menos un 25% de los beneficiarios estaban en condiciones que la empresa proveedora les cortara el suministro, por tener más de 30 días de mora³.

Adicionalmente, un número no determinado de potenciales beneficiarios puede no haber postulado por encontrarse previamente en mora.

El 7% de los beneficiarios con mora de más de 3 meses, más el porcentaje indeterminado que no postuló por mora previa, representaría el grado mínimo en que el programa no alcanza su propósito. Tampoco cumpliría su propósito respecto de los beneficiarios con mora de menos de 3 meses a los que se les haya cortado el suministro, sin embargo, Las empresas no necesariamente cortan el suministro al momento que existe causal para hacerlo. Es más, puede presumirse que en el caso de usuarios subsidiados, el corte sólo se realiza una vez que pierden el subsidio.

En cuanto a focalización, el programa no contempla estudios específicos regulares. Un monitoreo realizado en las localidades de mayor pobreza de la I Región en 1995⁴ indicaba que menos de la mitad de la población objetivo no recibía el subsidio, en primer lugar, por desconocimiento, y en segundo lugar, por problemas de mora en el pago de la cuenta.

Un análisis de MIDEPLAN a partir de la CASEN 1998⁵ indica que a nivel país, la distribución del subsidio al consumo de agua potable favorecía ligeramente más a los quintiles de menores ingresos que la distribución de las Asignaciones Familiares, pero significativamente menos que las del Subsidio Único Familiar y las Pensiones Asistenciales.

En 1998 el subsidio al agua potable benefició al 18% de los clientes residenciales urbanos a nivel país, y no representó más de un 35% de los clientes urbanos a nivel regional excepto en la XI (40,7% de los clientes urbanos). En consecuencia y considerando que la cobertura de agua potable urbana es cercana al 99%, el subsidio debió haberse orientado preferentemente al 1er y 2º quintil. Sin embargo, en dicho año, un 40,1% del gasto (según estudio MIDEPLAN), benefició a los quintiles 3º (23,3%), 4º (14,1%) y 5º (2,7%).

Es decir, el programa admite un significativo aumento en la focalización.

³ Las empresas pueden cortar el suministro previo aviso con 15 días de anticipación de no haber pagado la cuenta al vencimiento

⁴ Estudio de Monitoreo al subsidio de agua potable en los sectores de extrema pobreza de la I Región, realizado por la Serplac y MIDEPLAN, con fecha de agosto de 1995

⁵ MIDEPLAN, División Social: Documento N° 2: Focalización e impacto distributivo de los subsidios monetarios, Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)

Cabe señalar que el número de subsidios se determina por tarifas y distribución de ingresos según encuesta CASEN, por lo que se puede presumir que el número total de subsidios es el correcto. Entonces, toda desfocalización significa que un beneficiario que no debió recibir el subsidio, excluyó a un usuario que sí debió recibirlo, con el agravante que el usuario de mayor ingresos normalmente consume más agua potable que el de menores ingresos, por lo tanto, la desfocalización aumenta el costo del programa en términos absolutos.

La exigencia contemplada en la ley, de encontrarse en la imposibilidad de pagar el monto total de las prestaciones, debiera permitir concentrarse en los postulantes más pobres (excepto en los casos de arranque compartido, en que se subsidia a todas las viviendas que lo comparten). Dicha exigencia se incorporó en las modificaciones legales realizadas en 1994 (Ley N° 19.339 de 07-10-1994), y reglamentarias de 1998 (DS N° 195 de Hacienda, de 19-02-1998). MIDEPLAN ha instruido recientemente sobre su aplicación, pero ello no se realiza en todos los casos⁶.

En resumen, la focalización presentaría las siguientes limitaciones principales:

- Parte de la población más pobre no postula, por falta de información,
- Parte de la población más pobre no puede postular por la exigencia de estar al día en los pagos, o pierde el subsidio por incurrir en mora de más de tres meses⁷
- Los municipios tienden a mantener el subsidio a los beneficiarios históricos, aún cuando existan postulantes con menor puntaje CAS en lista de espera. Ello evidencia falta de adecuada supervisión.
- Actualmente no se verifica en todos los casos el que los postulantes estén incapacitados de pagar el total de la cuenta con sus propios ingresos, como lo exige la ley. Esto resulta en que parte de los beneficiarios no pertenezcan a la población objetivo, y más aún, cuando existen postulantes en lista de espera, que sí pertenecen a la población objetivo, los primeros estarían desplazando a los segundos.

El problema de la mora, como impedimento para postular y como causal de pérdida del subsidio, fue identificado por los funcionarios del departamento social de la I y VIII Región, como un factor importante para no lograr cobertura entre los estratos más pobres conectados a la red, lo que limita el logro del propósito.

Actualmente, la intensidad del subsidio (porcentaje de subsidio sobre el consumo máximo susceptible de ser subsidiado) es el mismo para todos los habitantes de una Región, que comparten el mismo grupo tarifario, sin distinciones según niveles socioeconómicos, a pesar que dicha diferenciación está establecida en la ley. Al no diferenciar entre grupos socioeconómicos, la intensidad del subsidio pudiera ser insuficiente para asegurar a los estratos de menores ingresos su capacidad de pago de la parte no subsidiada en (opinión de los encargados del

⁶ Por ejemplo, el departamento social de una región indicó a este panel que la verificación de imposibilidad de pago no se realizaba

⁷ La exigencia de estar al día en los pagos es un problema superable, en la medida en que las empresas pueden establecer convenios pago, regularizando la situación del cliente.

departamento social de dos intendencias regionales, una mayor intensidad debiera reducir impedimentos por mora)

Si bien nada impide que las Intendencias o los municipios otorguen subsidios diferenciados por niveles socioeconómicos, se estima que para que dicha diferenciación sea operativa, sería necesario que MIDEPLAN desarrollara una metodología general al respecto. Dicha metodología debiera basarse en la ficha CAS, como herramienta de uso general en las políticas sociales.

Por constituir un subsidio al pago de un servicio imprescindible, los niveles de satisfacción de los beneficiarios presumiblemente debieran ser muy altos. La única información directa al respecto son los monitoreos en la I y X Región (1995 y 1997, respectivamente), que indican más de un 95% de satisfactorio o muy satisfactorio, o útil o medianamente útil.

2.4. Eficiencia y Economía

La mayor parte de las actividades se ejecutaron en forma eficiente, destinando los recursos disponibles en forma diferenciada por región de acuerdo a su realidad tarifaria y socioeconómica, y realizando reasignaciones durante el período debido, fundamentalmente, a cambios en las tarifas

Las principales limitaciones a la eficiencia del programa serían las siguientes:

- Existe un grado importante de desfocalización: al menos un 40,1% del pago se orientaría a beneficiarios que no pertenecen a la población objetivo. Ello se podría corregir en grado importante si MIDEPLAN desarrolla una metodología para verificar una real incapacidad de pago, y la SUBDERE fiscaliza su aplicación⁸
- Existe la posibilidad de aumentar la eficiencia del subsidio al consumo, diferenciando los porcentajes de intensidad en función de los distintos niveles socioeconómicos que presentan los beneficiarios de un mismo grupo tarifario. Como antes se indicó, sería necesario que MIDEPLAN desarrollara una metodología para estimar ingresos monetarios a partir de la ficha CAS. Si se diferenciara en al menos dos tramos, se podría aumentar la intensidad de los estratos más pobres y reducir la intensidad de los estratos menos pobres, aumentando, de esta manera, la eficiencia y posiblemente generando un ahorro neto.
- Se han observado atrasos puntuales en la transferencia de los fondos desde la DIPRES a las municipalidades (por retrasos en la firma de los decretos) y consecuentemente, atrasos de éstas en el pago a las empresas sanitarias, algunas de las cuales han procedido al cobro de intereses a las municipalidades. El presupuesto del programa no dispone de fondos por este concepto, por lo que estos cobros deben ser asumidos por las propias municipalidades.

⁸ Cabe señalar que los responsable de asignar subsidios son los municipios, entes autónomos, por lo tanto, la supervisión de la SUBDERE debe actuar por vía indirecta: los Intendentes deben retirar los subsidios mal asignados a los municipios (con las restricciones que establece la normativa) y MIDEPLAN debe recomendar a Hacienda reducir los subsidios mal asignados a nivel regional.

- Algunas empresas han realizado cobros y percibido pagos de subsidios por beneficiarios con morosidad de más de tres meses, que han caído en causal de extinción del subsidio, según la ley. Dichas empresas no han cumplido con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento. No se cuenta con antecedentes que la situación haya sido informada a Contraloría, ni que existan acciones para recuperar los pagos indebidos y aplicar las sanciones que eventualmente correspondan.

La ejecución del programa privilegia la economía de costos en desmedro de su eficacia y eficiencia. Así, si bien los costos administrativos del programa son un porcentaje muy bajo con relación a los montos distribuidos en subsidio, los problemas de focalización, de cobros indebidos y otros, sugieren que se debería reforzar la supervisión y coordinación general, que el Reglamento establece como de responsabilidad de la SUBDERE. Asimismo, se estima que existen metodologías complementarias que, con los recursos adecuados, MIDEPLAN podría desarrollar para mejorar el desempeño del programa, en especial la focalización y la graduación de intensidad por niveles de ingreso.

No existen condiciones para una eventual recuperación de los costos directos del programa. Sin embargo, las empresas pueden contribuir con recursos para mejorar la gestión del programa, como efectivamente lo hacen, puesto que va en su directo beneficio. Sería conveniente abordar sistemáticamente la cooperación por parte de las empresas, especialmente en la identificación postulantes potenciales que no lo hayan hecho, para mejorar la focalización. Este rol de las empresas sanitarias está contemplado explícitamente en la ley

Es importante destacar que, frente a la condición imperante antes de que se estableciera el subsidio al consumo, en que existía un subsidio implícito en tarifas (tarifas por debajo del nivel de autofinanciamiento), el subsidio significa un aumento radical de eficiencia, porque favorece sólo a los usuarios de menores recursos, que son precisamente los de menor consumo. Por ejemplo, en 1999 alcanzar el mismo nivel de cobertura que se logra con el subsidio (un 60% para el 18% de los clientes residenciales urbanos), 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.

2.5. Análisis sobre el logro del Fin

El programa de subsidio al consumo beneficia a la población urbana y rural concentrada, de menores recursos, conectada a la red sanitaria. Considerando los altos niveles de cobertura (en periodo 1997-2000 se asignaron entre 530 mil y 540 mil subsidios, lo que representa entre un 93 y un 95% de la población definida como objetivo) y el bajo porcentaje de población rural desconcentrada, el programa probablemente constituye una herramienta clave para el logro del fin, que es, alcanzar pleno acceso de toda la población a los servicios sanitarios.

El subsidio a la inversión se traslapa con los Fondos ISAR para agua potable rural (los objetivos y los beneficiarios son los mismos agregándose en el caso del subsidio el requisito de cofinanciamiento por parte de los usuarios). Por lo tanto, su no implementación no afecta el logro del fin

2.6. Justificación de la Continuidad.

El programa continuará justificándose mientras no se logre una superación total de la pobreza, lo que no es probable dentro del horizonte previsible.

2.7. Sostenibilidad del Programa

Si bien se han detectado una serie de limitaciones y posibilidades de optimización, el programa sería sostenible aún sin superar dichos problemas, porque en la condición actual lograría cumplir su propósito en un grado aceptable. Para mejorar su sostenibilidad, sería conveniente aumentar los recursos que disponen las unidades responsables a nivel central.

2.8. Aspectos Innovadores

Es un programa de subsidio directo a la demanda de un servicio básico esencial. Los servicios sanitarios presentan beneficios sociales mayores que los beneficios privados para los usuarios de bajos recursos, porque inciden directamente en la salud de la población. En ese sentido, el programa se justifica plenamente, en general es de fácil aplicación, y debiera permitir una alta focalización.

En la medida en que se identifiquen otros servicios de utilidad pública, como esenciales para una adecuada integración de la población de menores recursos al desarrollo, sería conveniente implementar subsidios similares para dichos servicios. Las opciones más claras serían la energía eléctrica y la telefonía.

2.9. Principales Recomendaciones.

1. Se debe aumentar la focalización. Para ello, se debe supervisar y monitorear en forma estricta que los municipios verifiquen que existe incapacidad de pago, excluyendo postulantes que no cumplan el requisito.
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 del número de subsidios por grupo tarifario. Sería conveniente realizar el análisis por deciles y no por quintiles.
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.).
4. Convendría 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 debiera 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 de ingreso dentro de la población objetivo.
5. MIDEPLAN debe reforzar los recursos destinados al programa de forma de poder elaborar las metodologías antes indicadas.

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.
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.
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. Para ello sería necesario agilizar la firma de los decretos y su toma de razón.
9. Se debería 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). Su coincidencia dentro de una misma ley no implica que sea conveniente realizar una evaluación común. Cabe señalar que el subsidio a la inversión no formó parte del proyecto de ley mandado por el Ejecutivo, sino que fue incorporado en la discusión parlamentaria.
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.

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción del programa

El programa consiste en la entrega de subsidios al pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas para los sectores de menores recursos, y de subsidios para proyectos de inversión en Sistemas de Agua Potable Rural (SRAP, normalmente conocidos como APR).

El subsidio al Pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas se entrega a clientes urbanos y rurales a lo largo de todo el país, con el criterio general que el pago por concepto de agua no supere entre el 3 y 5% del ingreso familiar, según recomendación de la Organización Panamericana de la Salud.

El subsidio al consumo es otorgado por los Alcaldes de cada Municipio a los postulantes que cumplan con los requisitos, dentro del número de cupos y marco presupuestario definido por el respectivo Intendente para cada comuna. Los fondos que haya dispuesto la Ley de Presupuestos son distribuidos entre las Regiones por el Ministerio de Hacienda, con firma del Ministro del Interior, previa recomendación de MIDEPLAN. La supervisión administrativa y financiera corresponde a los Intendentes y la coordinación y supervisión global a la SUBDERE.

El Reglamento establece que el subsidio a la inversión debe orientarse a SRAP existentes, restricción que no existe en la Ley N° 18.788 (según la ley, nada impide financiar inversiones en nuevos sistemas). Al orientarse sólo a SRAP existentes, en virtud del Reglamento, el subsidio a la inversión es más restrictivo que los fondos ISAR, que han sido, y siguen siendo el principal vehículo para canalizar las inversiones del Estado en sistemas de agua potable rural, tanto nuevos como existentes.

Los fondos para el subsidio a la inversión se asignarán por Ley de Presupuesto al MOP, el que los distribuirá entre las Regiones según proyectos identificados por el MOP o presentados por los municipios o directamente por la comunidad. Los Gobiernos Regionales asignarán los fondos regionales a los proyectos específicos.

Los organismos involucrados en el subsidio a la inversión son los mismos que en la administración de fondos ISAR para agua potable rural. La diferencia con éstos es que el subsidio a la inversión requiere la coparticipación de los usuarios en el financiamiento, de acuerdo con su capacidad de pago. El subsidio a la inversión no está operativo, probablemente porque se traslapa con los fondos ISAR, pero con mayores restricciones (sólo SRAP existentes y con exigencia de financiamiento por parte de los usuarios)

Desde el punto de vista de las unidades centrales responsables, los componentes asociados al subsidio al consumo son: a) la distribución de los recursos entre las regiones (para subsidios urbanos y rurales), b) la transferencia de los fondos a los municipios, c) el monitoreo y evaluación de

las distribuciones comunales y de la asignación a beneficiarios, y, d) la capacitación de funcionarios en las intendencias y municipios. Es decir, las unidades centrales responsables no entregan un servicio o bien directo a los usuarios, sino que generan componentes para que organismos descentralizados finalmente otorguen el subsidio a los beneficiarios para los que fue establecido.

2. Justificación del programa

El programa formó parte del esquema institucional establecido para el sector sanitario en 1989-90, que significó, entre otras cosas, aumentar en más del doble las tarifas reales de los servicios de agua potable y alcantarillado urbanos, para asegurar ingresos a nivel de autofinanciamiento a las empresas sanitarias. Anteriormente, las empresas sanitarias cobraban tarifas poco mayores que el costo operacional, pero que no permitían obtener un retorno de mercado sobre los activos necesarios para prestar el servicio.

El aumento de tarifas se produjo entre 1990 y 2000, con especial intensidad en los primeros 5 años. A futuro, con la generalización del tratamiento de aguas servidas, el costo real del agua continuará aumentando.

Los niveles tarifarios de autofinanciamiento implican una elevada cuenta de agua, que puede superar la capacidad de pago de los sectores más pobres. El esquema institucional vigente permite que las empresas corten el agua a los deudores morosos, luego de 15 días de comunicado el vencimiento del cobro.

De acuerdo con la Organización Panamericana de Salud, la cuenta de agua potable y alcantarillado no debiera superar el 5% de los ingresos promedios familiares, lo que es precisamente el objetivo que se ha planteado el programa.

El programa se orienta a facilitar que los sectores de menores recursos puedan pagar las tarifas vigentes, y que así mantengan un acceso a los servicios sanitarios. Al cautelar el acceso de los sectores de menores recursos, el subsidio permite disociar las tarifas de servicios sanitarios de consideraciones de distribución del ingreso, lo que es un criterio central en la institucionalidad vigente.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

A nivel de fin, el programa contribuye a la igualdad en el acceso de toda la población al servicio de agua potable y alcantarillado de aguas servidas para apoyar la modernización del sector sanitario.

A nivel de propósito, el programa permite el acceso permanente al consumo de los servicios de agua potable y alcantarillado (de existir éstos), a la población más carente desde el punto de vista socio-económico.

Cabe señalar que el subsidio al consumo permite que la población de menores recursos, con cobertura de red de agua potable y alcantarillado, pueda pagar las cuentas y que no les corten el servicio.

El subsidio a la inversión permitirá que se puedan alcanzar y mantener adecuados estándares de servicio en localidades abastecidas por SRAP existentes, que no pueden autofinanciar totalmente las inversiones de reposición y expansión necesarias.

El programa no asegura acceso a los servicios sanitarios a la población de menores recursos que no cuenta con acceso a la red de agua potable y alcantarillado, tanto urbana como rural. Dichos sectores son atendidos por programas que fomentan y subsidian la instalación de nuevos servicios sanitarios o la expansión de servicios existentes a áreas previamente no atendidas.

4. Política global y/o sectorial a que pertenece el Programa

El programa forma parte de una política de subsidios focalizados a sectores de bajos recursos, como por ejemplo, las pensiones asistenciales, el subsidio único familiar, las asignaciones familiares, el subsidio al consumo de gas en la XII^a región, etc.

El programa es complementario con la política de tarificar a nivel de autofinanciamiento los servicios de utilidad pública, en este caso, los sanitarios, lo que a su vez, se inscribe dentro de la política de modernización de la economía, puesto que elimina los subsidios cruzados y permite mejorar la asignación de recursos entre sectores.

El Programa nace a través de la Ley N° 18.778 (02.02.1989) y es reglamentado a través del Decreto N° 195 de Hacienda (17.07.1998)

5. Descripción y cuantificación de bienes y/o servicios (componentes) del programa.

El ámbito de acción de las unidades responsables centrales, que son las que se evalúan directamente en el presente análisis, es generar las condiciones para que actúen las Intendencias y los municipios, en virtud de las atribuciones que otorga la ley.

Así, los componentes que se indican no producen en forma directa un bien o servicio a los beneficiarios, sino que crean las condiciones para que los beneficios se materialicen cumpliendo con los objetivos del programa.

Los primeros cinco componentes corresponden al subsidio al consumo.

El primer componente "Distribución de subsidios al consumo de agua potable urbano a nivel regional", constituye una actividad central de MIDEPLAN (mediante decreto de Hacienda) y su cumplimiento garantiza a los sectores urbanos la disponibilidad de recursos regionales para el cumplimiento del programa.

El segundo componente "Distribución de subsidios al consumo de agua potable rural a nivel regional", constituye otra actividad central de MIDEPLAN (mediante decreto de Hacienda) y su cumplimiento garantiza a los sectores rurales la disponibilidad de recursos regionales para el cumplimiento del programa.

El tercer componente: "Distribución y transferencia de los recursos financieros para el pago de los beneficios a las municipalidades", constituye una actividad de continuidad de los componentes anteriores, su cumplimiento garantiza la implementación del programa a nivel local

El cuarto componente: "Monitoreo de la focalización del programa en la población objetivo", constituye una actividad evaluadora para garantizar el óptimo cumplimiento del proceso.

El quinto componente: "Capacitación y asesoría permanente en aspectos legales, administrativos, operativos y financieros a personal de Intendencias regionales, gobernaciones provinciales y municipales", constituyen una serie de actividades educativas que buscan perfeccionar y corregir errores en el proceso de implementación del programa.

El sexto componente: "Implementación del subsidio a la inversión en sistemas de agua potable rural", corresponde a la fase preoperacional del subsidio a la inversión, que beneficia a diversas comunidades en las soluciones asociadas al agua potable y saneamiento, en SRAP ya existentes, y que aún no está en ejecución.

A continuación se presenta un cuadro que indica los componentes identificados para las unidades responsables a nivel central, y las metas y grado de cumplimiento en los casos en que dicha información estaba disponible.

Cuadro 1.5
Componentes, metas y grado de cumplimiento

Componente	unidad	1997	1998	1999	2000	Observaciones
1- Distribución de subsidios al consumo de agua potable urbano a nivel regional.	Meta	507.516	509.571	509.571	509.571	Antecedentes de MIDEPLAN
	Real	467.508	467.508	467.508	479.991	N subsidios aprobados por Hacienda
	Cumplimiento	92,1%	91,7%	91,7%	94,2%	No se indicó meta
2- Distribución de subsidios al consumo de agua potable rural a nivel regional.	Meta	55.400	55.550	63.346	63.346	Antecedentes de MIDEPLAN
	Real	61.435	61.435	61.538	63.379	Nº subsidios aprobados por Hacienda
	Cumplimiento	110,9%	110,6%	97,1%	100,1%	
3- Distribución y transferencia de los recursos financieros para el pago de los beneficios a las municipalidades.	Meta	16.463.950	17.548.100	19.792.160	22.460.949	No se indicó meta
	Real (miles de \$)	18.976.888	19.805.249	20.965.375	20.389.154	valor preliminar
	Cumplimiento	115,26%	103,82%	105,93%	90,78%	
4- Monitoreo de la focalización del programa en la población objetivo.	Meta				126.424	El monitoreo de focalización abarcaría el 23,3% de los subsidios otorgados.
	Real					Corresponde a los subsidios de las comunas supervisadas el II semestre del 2000. No se indicó meta.
	Cumplimiento					2 funcionarios por municipio.
5- Capacitación y asesoría permanente en aspectos legales, administrativos, operativos y financieros a personal de intendencias regionales, gobernaciones provinciales y municipales.	Meta				642	Corresponde a las comunas capacitadas el II semestre del 2000.
	Real				358	
	Cumplimiento				55,8%	
6- Implementación del subsidio a la inversión en sistemas de agua potable rural.	Meta					No se indicó meta
	Real					
	Cumplimiento					

Las metas de cobertura están definidas para cubrir a las familias que se ven afectadas en más del 5% de su presupuesto familiar para el pago del servicio. Esta población objetivo fue definida por MIDEPLAN.

6. Procesos de producción de los componentes y financiamiento

El Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas se establece en consideración al siguiente flujo:

Componentes 1 y 2 (distribución regional de subsidio al consumo urbano y rural, respectivamente)

1. MIDEPLAN a través de su División Social propone la población objetivo, considerando los antecedentes CASEN y recomendaciones de la Oficina Panamericana de la Salud y plantea la distribución Regional del Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, indicando N° de subsidios, montos, intensidad y m³ máximos a ser subsidiados.
2. El Ministerio de Hacienda, a partir de la proposición de MIDEPLAN, define la distribución regional de los fondos y del número de subsidios establecidos en la Ley de Presupuesto.

Componente 3 (Distribución y transferencia de los recursos):

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda da curso a los pagos mensuales que corresponden a cada municipio, considerando las facturas mensuales por comuna que haya cursado la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). El proceso sigue los siguientes pasos principales:

1. Las empresas de servicios sanitarios y Sistemas de Agua Potable Rural emiten facturas a los municipios por los subsidios que benefician a sus usuarios
2. La municipalidad presenta la solicitud de transferencia a la Gobernación, la que la verifica y cursa, y la traspasa a la Intendencia respectiva, la que a su vez, la traspasa a la SUBDERE.
3. La SUBDERE cursa las solicitudes y las traspasa a la DIPRES.
4. Tesorería, por instrucciones de DIPRES, entrega fondos a los Municipios.
5. Los municipios efectúan el pago a las empresas sanitarias o Sistemas de Agua Potable Rural, según corresponda

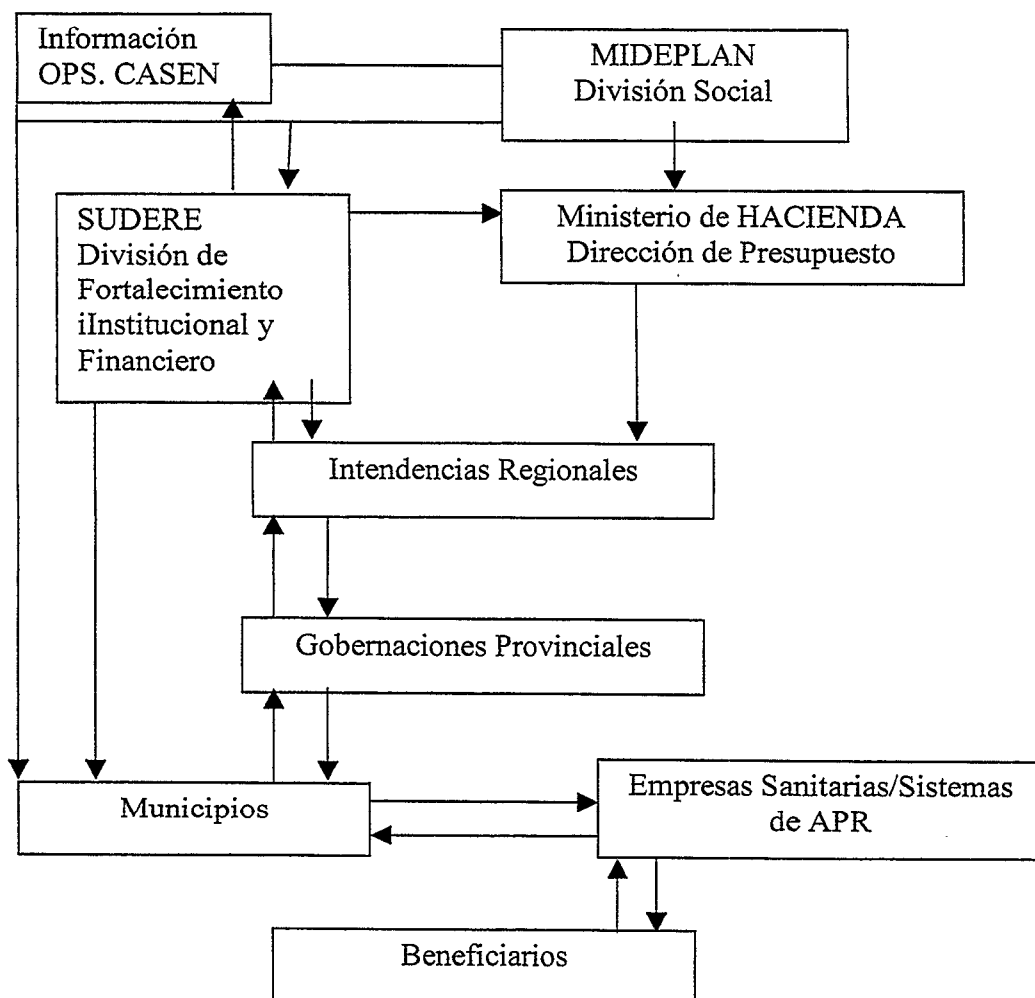
Componente 4 (monitoreo):

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a través de la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero, coordina y supervisa en forma global la administración de los recursos, solicitando información de las Intendencias. En particular, la División Social de MIDEPLAN monitorea y evalúa la distribución de los beneficios al interior de la región (entre comunas) y el proceso de focalización del Programa a nivel de la población objetivo.

Componente 5 (capacitación):

La División Social del MIDEPLAN en conjunto con la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero de la SUBDERE capacita y asesora legal, administrativa y financieramente a funcionarios municipales, provinciales y regionales.

Flujograma:



Los mecanismos de transferencia de recursos se encuentran determinados de la siguiente manera:

- Tesorería, por instrucciones de la DIPRES, deposita fondos directamente a los Municipios
- Las Empresas de Servicios Sanitarios y Sistemas de Agua Potable Rural emiten facturas a nombre de los municipios, por la parte que cubre el subsidio del consumo de cada beneficiario
- Los Municipios pagan a las Empresas de Servicios Sanitarios y Sistemas de Agua Potable Rural, previo control de facturas.

Es necesario señalar que ante fallas en los mecanismos de transferencias de recursos a las empresas, por error u omisión, no se produce recuperación de los fondos.

Componente 6 (Implementación del subsidio a la inversión en Sistemas de Agua Potable Rural):

La implementación del subsidio a la inversión en SRAP requiere, de acuerdo al Reglamento, que se realice un catastro de las necesidades de inversión de los SRAP existentes y que se desarrolle y se acuerde entre el MOP y MIDEPLAN la metodología para evaluar las necesidades de aportes del subsidio que tienen los proyectos elegibles, dadas las condiciones socioeconómicas y capacidades de pago que presentan las comunidades potencialmente beneficiadas, lo que ya se encuentra ejecutado.

7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo.

La población objetivo de este programa corresponde a las familias que habitan en viviendas permanentes, que cuentan con conexión domiciliar de agua potable y que, de acuerdo a lo establecido en la Ley y el Reglamento, 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).

Para lograr la focalización del Programa, es decir, la entrega de los subsidios a la población objetivo, se distinguen dos niveles de acción:

- Asignación de cupos, labor que ejecuta MIDEPLAN

- Selección de beneficiarios, labor que es responsabilidad de las municipalidades

A continuación, se describirán los procedimientos empleados en cada uno.

Asignación de Cupos

La población urbana de cada región del país es, normalmente, atendida por una empresa sanitaria cuyas tarifas de agua potable y alcantarillado son determinadas en conjunto con la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS). Cada empresa está dividida en distintos grupos tarifarios, los que agrupan a un número determinado de servicios. De acuerdo a criterios técnico-económicos, los valores de las tarifas son distintos de acuerdo al grupo tarifario correspondiente y se recalculan completamente cada 5 años. Durante el período de 5 años, las tarifas se reajustan de acuerdo con un polinomio definido en el proceso tarifario.

Por su parte, la población rural dispone de los servicios de agua potable y alcantarillado (en forma excepcional) a través de los sistemas de agua potable rural (APR), administrados por los propios usuarios, los que también fijan las tarifas a cobrar, las que no están sometidas a la regulación de la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Considerando que las realidades regionales del país son muy disímiles, tanto en lo que se refiere al costo de las cuentas de agua potable y alcantarillado como al nivel de ingresos de los usuarios, el Programa recoge estas diferencias y otorga el número y monto de subsidios a cada región de tal manera que la distribución sea más equitativa.

En el caso de los sistemas urbanos y considerando los valores de las tarifas que varían por grupo tarifario y por región y los niveles de ingresos de los grupos familiares, los que se obtienen principalmente a través de los datos de la encuesta CASEN, se determina anualmente el número máximo de subsidios a asignar por región.

Para los APR, también se consideran los antecedentes de ingresos de la encuesta CASEN y las tarifas promedio establecidas por los comités respectivos.

En ambos casos, el criterio utilizado para determinar el número y el monto de los subsidios a asignar corresponde al definido por la Organización Panamericana de la Salud (O.P.S.) que establece que las familias no deben destinar más del 3 al 5% de su ingreso al pago de los servicios de agua potable y alcantarillado. En función de esto, el objetivo del Estado es subsidiar al grupo familiar en un monto equivalente a la diferencia entre el valor de la tarifa y el monto correspondiente al 5 % del ingreso promedio.

El procedimiento de asignación anual de subsidios y los montos considerados, de acuerdo a la información proporcionada por MIDEPLAN, se detalla a continuación:

- a. En el caso del subsidio al consumo urbano, se determina, por localidad y considerando los antecedentes de ingresos de la encuesta CASEN complementados con información proporcionada por la Superintendencia de Seguridad Social y AFP, el número de hogares en que el pago de los servicios de agua potable y alcantarillado representan más del 5% del ingreso promedio mensual. Para esto, se utiliza una cuenta tipo que corresponde al consumo de 15 m³ expresado en términos monetarios. El número determinado se calibra por las listas de espera existentes: si no existen postulantes en lista de espera que formen parte de la población objetivo, no se aumenta el número de subsidios.
- b. En el caso del subsidio al consumo rural la asignación se determina considerando los antecedentes de ingresos de la encuesta CASEN y las necesidades de recursos que presenta cada servicio rural.
- c. Se define el volumen máximo de agua potable a subsidiar, valor que en la actualidad alcanza los 15 m³.
- d. Se establecen los porcentajes de intensidad del subsidio por grupo tarifario, dependiendo de los ingresos promedios regionales de los hogares pertenecientes al primer decil de ingresos de acuerdo a la encuesta CASEN, de manera que el subsidio cubra la diferencia que se produce al sobrepasar el 5% del ingreso promedio mensual.
- e. Para la definición del marco presupuestario, los hogares subsidiados, por grupo tarifario, se distribuyen en cinco tramos de consumo tanto para el período punta como no punta:
 - menos de 5 m³
 - entre 6 y 10 m³
 - entre 11 y 15 m³
 - entre 16 y 20 m³
 - más de 21 m³

Se calcula el valor de cada cuenta por tramo de consumo, para un mes no punta, incluyendo los cargos fijos y variables. Al valor obtenido se le aplica el porcentaje de intensidad antes determinado y este monto se multiplica por el número de arranques que se encuentran en el mismo tramo. Al sumar los montos obtenidos en todos los tramos de consumo se obtiene el presupuesto mensual del grupo tarifario para un mes no punta. El resultado se multiplica por 8 (meses que en general corresponden al período no punta).

Se procede de igual forma con el período punta, pero multiplicando el resultado mensual por 4 (meses que en general corresponden al período punta, diciembre a marzo).

Sumando ambos resultados, se obtiene el presupuesto anual por grupo tarifario, los que agrupados entregan el presupuesto por región.

En los siguientes cuadros, se muestra la evolución de la población objetivo del Programa establecida por MIDEPLAN para la asignación de cupos, para el período de evaluación y separada por urbana y rural. La población objetivo está definida por el número de viviendas, que es la unidad contemplada en la ley y que es razonablemente concordante con el concepto de cliente sanitario (con excepción de las viviendas que tienen un arranque común cobrado como un solo servicio). La unidad de análisis de las encuestas CASEN y las fichas CAS es el hogar que, de acuerdo a la definición demográfica de la encuesta CASEN, corresponde a un grupo de personas, con o sin vínculos de parentesco, que comparten vivienda.

Cuadro 1.7.1
Población Objetivo Urbana
Número de Viviendas

Región	1997	1998	1999	2000
I	29.520	29.182	29.182	29.182
II	33.100	32.643	32.643	32.643
III	19.120	18.936	18.936	18.936
IV	38.101	37.385	37.385	37.385
V	67.928	68.202	68.202	68.202
VI	23.521	24.711	24.711	24.711
VII	32.998	33.406	33.406	33.406
VIII	76.120	76.651	76.651	76.651
IX	39.998	40.967	40.967	40.967
X	29.975	30.979	30.979	30.979
XI	6.820	6.953	6.953	6.953
XII	6.800	6.905	6.905	6.905
RM	103.515	102.651	102.651	102.651
Total País	507.516	509.571	509.571	509.571

Cabe señalar que entre los años 1998 y 2000 no se observa incremento de la población objetivo debido a que los resultados de la encuesta CASEN, que se aplica cada dos años, tiene sus resultados disponibles 6 meses después.

Cuadro 1.7.2
Población Objetivo Rural
Número de Viviendas

Región	1997	1998	1999	2000
I	700	712	995	995
II	240	245	300	300
III	650	655	990	990
IV	6.210	6.217	7.980	7.980
V	5.030	5.035	7.520	7.520
VI	8.810	8.816	8.890	8.890
VII	11.400	11.443	12.680	12.680
VIII	7.100	7.176	7.585	7.585
IX	5.190	5.196	5.590	5.590

X	5.250	5.280	5.996	5.996
Xi	960	964	1.000	1.000
XII	60	0	0	0
RM	3.800	3.811	3.820	3.820
Total País	55.400	55.550	63.346	63.346

En el caso de la población rural, se observa un incremento importante entre el año 1998 y 1999 debido a que se produjo un importante aumento de cobertura de agua potable rural en el país, razón por la cual, aumentó el número de arranques y, por tanto, la población potencialmente beneficiaria.

En el siguiente cuadro se resume la población objetivo total.

Cuadro 1.7.3
Población Objetivo Total
Número de Viviendas

Región	1997	1998	1999	2000
I	30.220	29.894	30.177	30.177
II	33.340	32.888	32.943	32.943
III	19.770	19.591	19.926	19.926
IV	44.311	43.602	45.365	45.365
V	72.958	73.237	75.722	75.722
VI	32.331	33.527	33.601	33.601
VII	44.398	44.849	46.086	46.086
VIII	83.220	83.827	84.236	84.236
IX	45.188	46.163	46.557	46.557
X	35.225	36.259	36.975	36.975
Xi	7.780	7.917	7.953	7.953
XII	6.860	6.905	6.905	6.905
RM	107.315	106.462	106.471	106.471
Total País	562.916	565.121	572.917	572.917

En el cuadro a continuación se presenta el porcentaje de subsidios urbanos por Región sobre los clientes urbanos totales de la Región:

Cuadro 1.7.4
Porcentaje de subsidios urbanos por Región sobre los
clientes residenciales urbanos totales, 1998 y 2000

Región	1998			2000		
	Clientes	Subsidios Efectivos	Cobertura	Clientes	Subsidios Efectivos	Cobertura
I	90.509	20.092	22,2%	94.642	21.192	22,4%
II	101.749	26.228	25,8%	106.015	29.128	27,5%
III	56.271	17.641	31,4%	59.032	18.941	32,1%
IV	118.800	22.144	18,6%	131.409	23.244	17,7%
V	350.319	64.090	18,3%	381.738	70.090	18,4%
VI	114.415	17.816	15,6%	132.171	17.816	13,5%
VII	129.681	28.380	21,9%	151.203	28.680	19,0%
VIII	290.154	69.970	24,1%	340.758	71.470	21,0%
IX	112.425	38.185	34,0%	133.698	38.685	28,9%

X	143.638	36.000	25,1%	132.325	36.000	27,2%
XI	16.070	6.542	40,7%	16.871	7.000	41,5%
XII	34.524	6.502	18,8%	38.063	6.827	17,9%
RM	1.044.309	113.918	10,9%	1.112.142	110.918	10,0%
Total	2.602.864	467.508	18,0%	2.830.067	479.991	17,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes recibidos e información de la SISS

Selección de Beneficiarios del Subsidio

Una vez distribuidos los cupos a cada municipalidad por parte de la Intendencia regional respectiva, corresponde la selección de las familias beneficiarias de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley y el Reglamento.

De acuerdo a dichos instrumentos, el jefe de familia deberá, en primer lugar, postular al beneficio, cumpliendo los siguientes requisitos:

- Presentar en la municipalidad correspondiente a su domicilio, el formulario de postulación completo extendido por el Municipio o Empresa de Servicios Sanitarios.
- Encontrarse al día en los pagos del servicio, es decir, no tener cuentas impagas o bien presentar documento de repactación que acredite no morosidad.
- Deberá encontrarse en condiciones socioeconómicas que dificulten el pago total del servicio.
- Deberá estar encuestado en el sistema CAS con ficha vigente.

Junto con el formulario, el postulante deberá presentar su cédula de identidad y la boleta de consumo del servicio correspondiente al último mes.

Adicionalmente, MIDEPLAN ha instruido a los municipios que dentro de los requisitos, se revise la imposibilidad de pago en la ficha CAS de acuerdo al puntaje de ingreso monetario del grupo familiar. En las entrevistas realizadas a los encargados de los departamentos sociales de dos Intendencias regionales, sólo en una se procuraba verificar la condición.

Con la nómina de postulantes y teniendo en cuenta el número máximo de cupos disponibles, la municipalidad otorgará el subsidio de acuerdo a estricto orden de prelación.

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.

8. Programas complementarios

El programa de Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas, en términos de redistribución del ingreso, es complementario con otros subsidios asistenciales y a la demanda de servicios básicos, que están orientados a la población de menores ingresos.

En términos de facilitar el acceso al agua potable y alcantarillado, como bienes básicos, el subsidio al consumo es complementario con los programas de inversión que permiten aumentar la cobertura de los servicios sanitarios, como Chile Barrios, PMU, FNDR, etc.

El Subsidio a la Inversión en Sistemas de Agua Potable Rural es complementario con programas como Chile Barrios que apoyan la urbanización (incluyendo conexiones y redes menores de agua y alcantarillado) y con proyectos ISAR y del FNDR, que establecen nuevos servicios en localidades que no cuentan con ellos. Cabe señalar que los Fondos ISAR se utilizan tanto para nuevos sistemas como para financiar mejoras de los existentes, En el ámbito de apoyo a los SRAP existentes, el subsidio a la inversión es competitivo y no complementario con los fondos ISAR.

9. Período de ejecución del programa

El programa es permanente

10. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

Para implementar el Subsidio al consumo se ha establecido un sistema operativo que involucra los siguientes organismos:

MIDEPLAN

Unidad Responsable: División Social, quien internamente ha asignado la responsabilidad de dar curso a diversas tareas a una persona

Sus funciones son:

- Determina Población Objetivo
- Recomienda a Ministerio de Hacienda el número de Subsidios, volumen a subsidiar, porcentajes de intensidad y su monto y distribución regional
- Supervisa Implementación del programa
- Coordina acciones Inter ministeriales
- Capacita a funcionarios Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades

SUBDERE

Unidad Responsable: División de Fortalecimiento Institucional y Financiero quien internamente ha asignado la responsabilidad de dar curso a diversas tareas a una persona

Sus funciones son:

- Coordina y supervisa en forma general la ejecución del programa

- Imparte instrucciones sobre los porcentajes máximos y mínimos del subsidio en el marco que establece la normativa
- Propone programa de caja mensual de pago a los municipios
- Recepciona información sobre gastos efectivo mensual desde las Intendencias
- Controla gastos del Programa en Municipios
- Informa al Ministerio de Hacienda la continuidad o discontinuidad de pago de los Subsidios

INTENDENCIAS REGIONALES/GOBERNACIONES PROVINCIALES

Responsable: Intendente/Gobernador Provincial

Sus funciones son:

- Asigna fondos y número de subsidios a Municipios (Responsabilidad sólo del Intendente Regional)
- Recopila información desde los Municipios sobre gastos del Programa
- Supervisa administrativa y financieramente los recursos
- Envía información a la SUBDERE sobre el gasto efectivo de los Municipios
- Demanda fondos de emergencia cuando se requiere
- Visa el uso de excedentes de los Subsidios. Esta función, contemplada en la ley, no se realiza en la práctica, por no existir el decreto de Hacienda que la faculte

EMPRESAS DE SERVICIOS SANITARIOS/SISTEMAS DE AGUA POTABLE RURAL:

Responsable: Gerente y/o Administrador del Servicio

Su Responsabilidad es

- Mantiene Lista de beneficiarios al día en sus pagos al consumo de agua potable
- Informa a los municipios sobre beneficiarios de subsidios al día.
- Realiza la lectura de los consumos y emite las facturas por el consumo subsidiado

MINISTERIO DE HACIENDA:

Unidad Responsable: DIPRES (Dirección de Presupuesto)

Sus funciones son:

A partir de la recomendación de MIDEPLAN

- Decreta el número máximo de Subsidios asignados a nivel nacional
- Decreta los m³ máximos a subsidiar y los porcentajes de intensidad del subsidio

- Decreta modificaciones al número máximo de subsidios asignados y los m3 máximos a subsidiar

De acuerdo a lo informado por SUBDERE:

- Instruye a Tesorería par la entrega de fondos a los municipios

MUNICIPALIDADES:

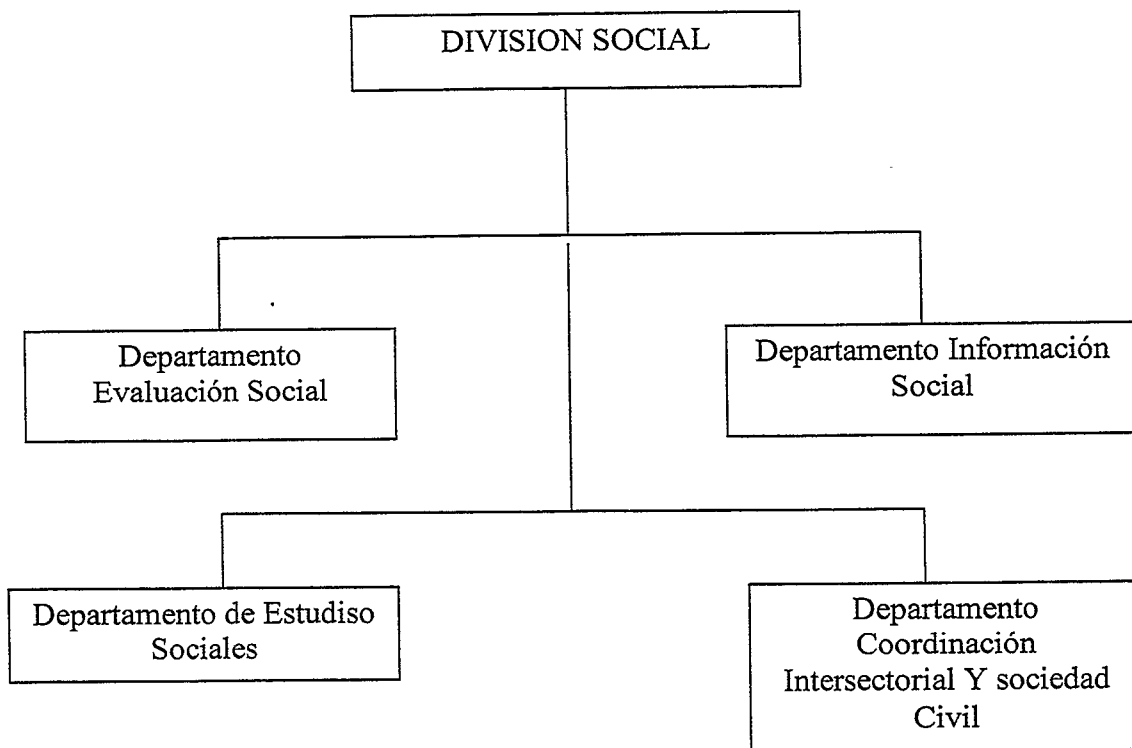
Responsable: Alcalde

Sus funciones son:

- Recepcionar Fondos para el financiamiento del Subsidio
- Implementar un sistema de postulaciones, asignaciones y renovaciones del Beneficio en consideración a la normativa vigente.
- Pagar el Subsidio a las Empresas Sanitarias o Sistemas de Agua Potable Rural para aquellos casos que corresponda
- Dar cuenta de los gastos a la Intendencia Regional

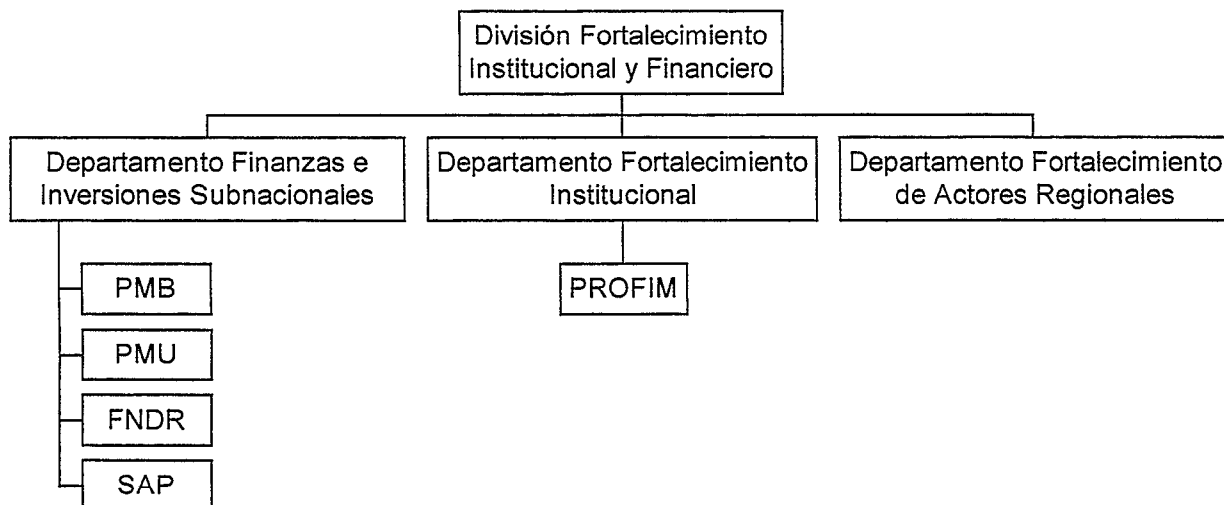
Organigrama División Social de MIDEPLAN

El Programa del Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas se encuentra radicado en el Departamento de Evaluación Social y tiene el siguiente organigrama:



Organigrama División Fortalecimiento Institucional y Financiero de SUBDERE

El Programa del Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas se encuentra radicado en el Departamento de Finanzas e Inversiones Subnacionales y tiene el siguiente organigrama:



Cabe señalar que los organigramas presentados corresponden sólo al nivel central del programa. No reflejan su estructura a nivel de Intendencias y municipalidades.

La coordinación entre MIDEPLAN y SUBDERE se realiza en forma permanente a través de los respectivos encargados del programa, que diseñan y ejecutan actividades que en algunos casos se desarrollan en conjunto.

La coordinación entre la SUBDERE y los niveles regional y comunal se canaliza principalmente a través de las Intendencias.

La coordinación entre MIDEPLAN y los niveles regional y comunal se realiza principalmente a través de las Intendencias regionales y las Serplac.

Para implementar el Subsidio a la inversión en SRAP se ha establecido un sistema operativo que involucra los siguientes organismos:

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

Unidad Responsable:

Sus funciones son:

- Confecciones programa de inversión anual
- Recopila, a través de los municipios, las necesidades de proyectos de preinversión e inversión de la comunidad
- Evalúa la condición socioeconómica y capacidad de pago de las comunidades.

- Emite listados de proyectos con estimación de costos, porcentaje de subsidio y porcentaje de aporte comunitario
- Recibe postulaciones
- Confecciona fichas EBI
- Distribuye regionalmente los fondos
- Informa a los Intendentes sobre los proyectos
- Coordina y supervisa globalmente la administración de los recursos

MIDEPLAN

Unidad Responsable: División de Inversiones y División Social, quien internamente ha asignado la responsabilidad de dar curso a diversas tareas a una persona de cada división

Su función fue proponer una metodología para evaluar y priorizar proyectos elegibles para el subsidio a la inversión (ya realizado)

GOBIERNOS REGIONALES:

Su función es asignar a proyectos específicos los fondos destinados a la región.

11. Antecedentes Financieros

La evolución del presupuesto del Programa se muestra en el cuadro 1.11. Cabe señalar que si bien el organismo responsable del Programa es la SUBDERE, los recursos del programa no están incluidos en el presupuesto anual de esa repartición sino que se encuentran en la partida Tesoro Público del Presupuesto.

Cuadro 1.11
Presupuesto del Programa
(M\$ de 2001)

Año	Presupuesto Programa Monto (M\$)
1997	16.463.950
1998	17.548.100
1999	19.792.160
2000	22.460.949
2001	24.836.421

12. Reformulaciones del Programa

La modificación más importante registrada durante el período de evaluación surge del Decreto Supremo N°195 del Ministerio de Hacienda, aprobado con fecha 19 de febrero de 1998 y que corresponde al nuevo Reglamento de la Ley de Subsidio. En relación al subsidio al consumo, las modificaciones consideran los siguientes aspectos:

- La obligación de los prestadores en el caso de los sistemas urbanos y administradores en el caso de los rurales a exigir el pago total del consumo a aquellos beneficiarios que incurren en alguna de las causales de extinción contempladas en la Ley, para de esta manera, evitar cobros indebidos por parte de estos prestadores a las municipalidades.
- La facultad de la municipalidad de solicitar en medios magnéticos a las empresas de servicios sanitarios toda la información incluida en el documento de cobro mensual, en tanto, en el caso de los administradores, esta información podrá ser entregada en medios magnéticos cuando sea factible.
- En el caso de viviendas que se abastecen desde un arranque común, en el anterior decreto se dividía el consumo variable siempre por dos aunque existieran más viviendas conectadas al arranque, es decir, con tres o más viviendas abastecidas con la misma conexión siempre el beneficio se aplicaba a dos. En el Reglamento actual, el subsidio a los cargos variables se aplica a todas las viviendas con arranque común.

Por otra parte, el Reglamento establece una serie de disposiciones relativas al subsidio a la inversión en los Sistemas de Agua Potable Rural, lo cual sólo se había abordado en forma general en la Ley en su artículo 10°. En términos generales, el Reglamento permite destinar un subsidio nuevo para las obras de mejoramiento, ampliación de capacidad, reposición o rehabilitación de Sistemas de Agua Potable Rural existentes. La restricción de destinar el subsidio a SRAP existentes la introduce el Reglamento; no aparece en la ley. Para ello, se establece un procedimiento que se inicia con la confección de un programa de inversión a nivel nacional y regional por parte del Ministerio de Obras Públicas, evaluación de la condición socioeconómica y capacidad de pago de las comunidades potencialmente beneficiadas para lo cual deberá elaborar una metodología en acuerdo con MIDEPLAN, postulación de las comunidades rurales, confección de las fichas EBI de cada proyecto, selección y asignación de recursos a nivel central y priorización de proyectos y asignación de recursos a nivel regional.

13. Funciones y actividades de monitoreo y evaluación que realiza la unidad ejecutora

Entre el 28 de septiembre y el 3 de noviembre del 2000 se realiza por primera vez una supervisión intensiva al Programa de Subsidio al Consumo de Agua Potable, producto de diversas observaciones e indicaciones realizadas por las Municipalidades a la División Social del MIDEPLAN y la SUBDERE⁹.

⁹ Anteriormente se habían realizado actividades de supervisión y capacitación en 1994 y 1995, que estuvieron incorporadas en las metas de la SUBDERE, y adicionalmente se atienden consultas por teléfono y se realizan salidas a comunas específicas, según los problemas que se perciban o en respuesta a la solicitud de apoyo o supervisión que emanen de las Intendencias y de los encargados de los departamentos sociales o de finanzas de las municipalidades.

Dicho proceso fue ejecutado considerando un procedimiento y metodología exploratoria que abarcó las trece regiones del país, lo que dio origen a un diagnóstico nacional y por regiones que identifica:

- Errores Administrativos y Legales
- Errores de Postulación y Asignación e
- Infracciones

Es importante destacar que dicho diagnóstico dio origen a conclusiones generales entre las que destaca la urgencia de establecer un sistema de supervisión integral del Sistema de Subsidios.

Para analizar la focalización se cuenta con los estudios que realiza MIDEPLAN a partir de la CASEN. El análisis más reciente corresponde al Documento N° 2: Focalización e impacto distributivo de los subsidios monetarios, Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998), elaborado por la División Social.

También se contó con un estudio de Monitoreo al subsidio de agua potable en los sectores de extrema pobreza de la I Región, realizado por la SERPLAC y MIDEPLAN, con fecha de agosto de 1995. Dicho estudio indica que una parte minoritaria de los hogares pobres de localidades que formaban parte del Plan Regional de Superación de la Pobreza, tenían acceso al subsidio, a la fecha del estudio.

En una línea similar, se contó con un estudio de monitoreo del subsidio de agua potable para la Región de Los Lagos, 1997, que se centra en la caracterización de los beneficiarios.

II. TEMAS DE EVALUACION

1 DISEÑO DEL PROGRAMA

1.1 Análisis de aspectos relacionados con el Diseño del Programa

1.1.1 Diagnóstico de la Situación Inicial

La identificación del problema asociado a los subsidios de consumo es correcta: en un esquema de tarifas de autofinanciamiento para los servicios sanitarios, con crecientes exigencias de salud y medioambientales, parte de la población cubierta, la de menores ingresos, no contará con recursos suficientes como para pagar su consumo, cayendo en morosidad, con el consecuente corte de suministro, según contempla la normativa. El problema sería especialmente crítico en las regiones con altas tarifas como la I y II y grupo tarifario 2 de la III.

El artículo 80 del Reglamento del Decreto con Fuerza de Ley N°382, de 1988 permite cortar el suministro por no pago, luego de un aviso con una anticipación de 15 días a partir del vencimiento de la cuenta.

Según la información proporcionada por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), a julio de 2000, un 42% de los clientes con subsidio estaban al día en sus pagos y el 33% tenía un atraso de menos de 30 días, lo que podría o no implicar corte de suministro. El restante 25% correspondía a clientes subsidiados con 30 días o más de mora, los que han incurrido en causal de suspensión del servicio. La información de la SISS no señala explícitamente los casos en que existe corte efectivo del suministro. Cabe señalar que un 7% de los clientes con subsidio presentaban una mora de más de 90 días, con lo que deberían haber perdido el subsidio, sin embargo, a esa fecha el sistema seguía reconociéndolos como clientes subsidiados.

De acuerdo con la información disponible, el diseño del programa es adecuado para mitigar el problema identificado para el 42% de los subsidiados que están al día en sus pagos, y para el 33% con menos de 30 días de mora.

Para el 25% restante, una parte, no conocida, tendría cortado el servicio. Para ellos, el programa no ha constituido un instrumento eficaz para asegurar su acceso al servicio de agua potable y alcantarillado, en especial para el 7% que incurrió en causal de extinción.

Parte importante del 25% con causal de corte de suministro puede no tenerlo suspendido, porque ello dependerá de las políticas que apliquen las empresas sanitarias.

El subsidio en sí representa un porcentaje relativamente poco significativo de los ingresos de las empresas sanitarias: en 1998 el subsidio alcanzó a \$ 17,9 mil millones que equivalían al 7,1% de los ingresos totales (253,9 mil millones, netos de IVA). A su vez, la facturación total de los clientes subsidiados representó menos de un 9% de la facturación total de las empresas (incluyendo facturación de clientes no residenciales). La incidencia varía según la Región, alcanzando sus máximos en la III (20,2%) y en la XI (23,2%), alcanzando en el resto menos del 12,5%

Es decir, el subsidio es poco incidente en los ingresos de las empresas, y más aún, en el caso de excluir los beneficiarios morosos como clientes, las tarifas se ajustarían en la siguiente fijación tarifaria, compensando la pérdida.

Sin embargo, los clientes subsidiados representan más del 15% de los clientes totales. Si en el caso de no existir el subsidio, parte importante de los clientes subsidiados cayera en mora, y sufriera cortes de suministro, se estima que, independientemente del bajo impacto en ingresos, el sistema en general se vería cuestionado como servicio básico de utilidad pública, por excluir una parte sustancial de la población, precisamente la más expuesta a problemas de salud.

El subsidio a la inversión, con la restricción establecida en el Reglamento, tendría por objeto sustituir los fondos ISAR, que son el mecanismo actual para apoyar la inversión en los SRAP. El subsidio, a diferencia de los ISAR, no financiaría el total de la inversión, sino sólo la parte que no puedan financiar los propios usuarios. Es decir, el subsidio se orientaría a lograr una mayor eficiencia en las inversiones en SRAP. Lo que probablemente se asociaría también con una mayor eficacia, dada las restricciones presupuestarias existentes.

La normativa establece que para la implementación del subsidio a la inversión es necesario que previamente se realice un catastro de las necesidades de inversión de los SRAP existentes y que se desarrolle y se acuerde entre el MOP y MIDEPLAN la metodología para evaluar las necesidades de aportes del subsidio que tienen los proyectos elegibles, dadas las condiciones socioeconómicas y capacidades de pago que presentan las comunidades potencialmente beneficiadas.

El catastro existe, puesto que actualmente el MOP canaliza parte de los fondos ISAR a los SRAP existentes. La metodología está acordada entre el MOP y MIDEPLAN desde el primer semestre de 1999, por lo que sólo faltaría que se dicte el decreto que la oficialice. Por lo tanto, el que no se haya implementado el subsidio a la inversión obedecería a una falta de interés de las autoridades involucradas,

1.1.2 Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

La Matriz de Marco Lógico del programa, al centrarse exclusivamente en las funciones que desarrollan las unidades responsables de nivel central, deja en calidad de supuesto las funciones que dependen de las Intendencias y municipios.

Dentro de esa limitante, la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico es en general adecuada.

Cabe señalar que los componentes 1 y 2 se refieren a la distribución y asignación regional de número de subsidios y montos, para los usuarios urbanos, el primero, y para los rurales, el segundo. Ambos componentes probablemente presentan más coincidencias que diferencias, por lo que podría considerárselos como uno solo. Sin embargo, se estima que el punto no es mayormente relevante porque no altera la evaluación ni la operación del programa.

En cambio, se estima que el subsidio al consumo y el subsidio a la inversión corresponden a dos programas diferentes en cuanto a objetivos, procedimientos, asignación de recursos y organismos involucrados, por lo cual no es conveniente agruparlos como uno solo para efectos de su evaluación, monitoreo y fiscalización.

1.1.3 Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

Este panel estima que faltan indicadores que midan en forma más precisa la focalización, efectividad y eficiencia del programa, en particular, a nivel de beneficiario final.

Al no incluir las funciones que dependen de las Intendencias y municipios, se requiere reforzar los supuestos. A nivel de componente, se estima que se requieren los siguientes supuestos adicionales:

- La distribución comunal del número y fondos del subsidio que realizan los Intendentes, está correctamente focalizada.
- La difusión que realizan los municipios del sistema de postulaciones, alcanza al total de la población objetivo
- Las empresas prestadoras y los administradores de SRAP reciben postulaciones para presentarlas a las Municipalidades
- Los alcaldes otorgan los subsidios priorizando los postulantes según la encuesta CAS, y que ésta está correctamente realizada
- Las Intendencias, a través de las Gobernaciones Provinciales recopilan información y supervisan administrativa y financieramente la utilización de los fondos del programa en la Región.

Con todo, cabe señalar que el programa considera un componente de monitoreo, evaluación y supervisión de la distribución intraregional del subsidio y de la focalización a nivel comunal, y un componente de capacitación y asesoría permanente a personal de intendencias regionales, gobernaciones provinciales y municipales. Por lo tanto, el programa a nivel central contempla medidas para actuar sobre los supuestos a nivel de Intendencias y Municipios

1.1.4 Reformulaciones del Programa

El programa ha tenido dos tipos de modificaciones:

- Para precisar y adecuar su diseño y forma de otorgamiento (por ejemplo, aumento de cobertura, extensión al ámbito de los SRAP, etc.), todas las cuales en general contribuyen a un mayor logro de los objetivos perseguidos.
- Incorporación de los subsidios a la inversión en SRAP. Si bien responde a un problema efectivo, y el diseño es adecuado para abordarlo, es cuestionable la conveniencia de juntarlo con el programa de subsidio al consumo, puesto que es un problema distinto, y que la organización

contemplada es totalmente diferente a la involucrada en el subsidio al consumo

1.2 Conclusiones sobre el Diseño

Se estima en general adecuado el diseño del subsidio al consumo, si bien se estima que deben incorporarse indicadores adicionales de focalización, efectividad y eficiencia a nivel de los beneficiarios finales.

En lo que puede apreciarse en esta fase preoperativa, el diseño del subsidio a la inversión también se percibe adecuado

Se estima que juntar ambos subsidios para efectos de su evaluación es inadecuado, porque no comparten objetivos, procedimientos, asignación de recursos ni organismos involucrados. Así, el subsidio al consumo se orienta a la capacidad de pago de los usuarios; en él participan en forma permanente MIDEPLAN, la SUBDERE, los Intendentes y los Alcaldes; y es fiscalizado por las Intendencias y la SUBDERE.

El subsidio a la inversión en cambio, se orienta a proyectos, en él participan sólo el MOP y los GORE (MIDEPLAN sólo define metodología inicial).

El hecho que dos subsidios coincidan en una misma ley no hace necesariamente aconsejable el evaluarlos en conjunto como parte de un mismo programa. El subsidio a la inversión no estaba en el proyecto de Ley mandado por el Ejecutivo sino que se incorporó en la discusión parlamentaria.

En resumen los dos subprogramas no tienen puntos en común a partir del propósito (el fin es común), y por lo tanto, en la práctica operarán completamente por separado. Si se los junta para efectos de la evaluación, hay que diferenciar en todos los aspectos entre uno y otro subsidio

1.3 Recomendaciones sobre el Diseño

Las recomendaciones sobre el Diseño son las siguientes:

1) Incorporar los siguientes indicadores:

- a) Porcentaje de población objetivo que no recibe el subsidio y causas para no hacerlo (morosidad, no-postulación, rechazo de postulación, etc). Para ello sería necesario realizar estudios del tipo que se realizó en la I Región, en agosto de 1995, pero con un diseño a nivel de país, abarcando localidades que permitan generar una muestra representativa
- b) Beneficiarios del subsidio que no forman parte de la población objetivo. Para ello sería necesario verificar las encuestas CAS que justificaron el otorgamiento.
- c) Beneficiarios del subsidio que lo han perdido por mora en el pago de la cuenta

2) Incorporar los siguientes supuestos:

- a) La distribución comunal del número y fondos del subsidio que realizan los Intendentes, está correctamente focalizada.

- b) La difusión que realizan los municipios del sistema de postulaciones, alcanza al total de la población objetivo
- c) Las empresas prestadoras y los administradores de SRAP reciben postulaciones para presentarlas a las Municipalidades
- d) Los alcaldes otorgan los subsidios priorizando los postulantes según la encuesta CAS, y que ésta está correctamente realizada
- e) Las Intendencias, a través de las Gobernaciones Provinciales recopilan información y supervisan administrativa y financieramente la utilización de los fondos del programa en la Región.

2 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DEL PROGRAMA

2.1 Análisis de aspectos relacionados con la Organización y Gestión del Programa

2.1.1 Estructura Organizacional y Mecanismos de Coordinación

El programa de subsidio al consumo 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.

Sin embargo, los organismos locales en general cuentan con escasos recursos y capacitación, lo que limita el desempeño que puede lograr el programa, especialmente si no se disponen recursos específicos para apoyarlos y fortalecerlos.

El subsidio al consumo incluye a nivel operativo la participación del Ministerio de Hacienda, de MIDEPLAN, de la SUBDERE, de las Intendencias, de las Gobernaciones Provinciales y de los Alcaldes.

La distribución regional de fondos que realiza Hacienda con recomendación de MIDEPLAN, requiere de una estrecha coordinación con la SUBDERE para generar incentivos a las Intendencias para desarrollar una mejor distribución comunal de los recursos y una adecuada supervisión de su utilización. La distribución comunal de recursos regionales realizada actualmente por las Intendencias tiene la ventaja de integrarla con la función de supervisión que recae en las mismas Intendencias, permitiendo generar incentivos en los gobiernos comunales.

Según una supervisión al Programa de Subsidio al Consumo de Agua Potable, realizada el 28 de septiembre y el 3 de noviembre del 2000, existen diversos problemas e irregularidades en el otorgamiento y pago de los subsidios, incluyendo pagos indebidos a empresas sanitarias, por cuentas de usuarios con servicio cortado.

En entrevistas con funcionarios del departamento social de los 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 una mejora en la calidad de la supervisión y control que realizan las intendencias.

Sin embargo, los recursos contemplados para proveer en forma permanente una supervisión y capacitación parecen ser insuficientes: la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero de la SUBDERE destina sólo una funcionaria para realizar todas las actividades de supervisión, monitoreo y capacitación de las 13 Intendencias y 321 comunas.

En el caso de la División Social de MIDEPLAN, el funcionario encargado del programa (el que también realiza otras actividades al interior de la Institución), ha participado activamente en tareas de supervisión, monitoreo y capacitación a nivel de Intendencias y municipios, respondiendo a la necesidad urgente de identificar y corregir los problemas que presenta la ejecución del programa.

La destinación de sólo un funcionario en MIDEPLAN y en la SUBDERE, expone al programa a un alto grado de vulnerabilidad frente a la continuidad de dichos funcionarios.

En el caso del Subsidio a la Inversión de Agua Potable Rural, aún no operativo, la normativa asigna al MOP todas las responsabilidades de nivel central

2.1.2 Funciones y Actividades de Seguimiento y Evaluación que realiza la Unidad Ejecutora

Las funciones y actividades de seguimiento y evaluación del Programa han sido asumidas por la División Social del MIDEPLAN y la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero de la SUBDERE, lo cual ha permitido la generación de un diagnóstico situacional y la generación de información que permitirá realizar correcciones específicas.

2.2 Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

1. En el caso del subsidio al consumo, las funciones y responsabilidades de nivel central presentan una alta dispersión entre diversos organismos, lo que exigen un alto nivel de coordinación
2. Los recursos técnicos dispuestos para el subsidio al consumo por parte de los organismos responsables, son claramente insuficientes para realizar actividades de supervisión, monitoreo y capacitación de las 13 Intendencias y 321 comunas, que se requeriría para asegurar un adecuado desempeño del programa

2.3 Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

1. La distribución regional debe hacerse en estrecha coordinación con la SUBDERE, generando incentivos a las Intendencias para realizar una adecuada distribución de los subsidios y una supervisión a nivel comunal. Las Intendencias que presenten comunas con desfocalización relevante debieran perder los subsidios que se están otorgando a beneficiarios que no pertenecen a la población objetivo
2. La SUBDERE debe aumentar los recursos que destina al programa, para poder cumplir adecuadamente las funciones de monitoreo, supervisión y capacitación que le corresponden de acuerdo con la normativa. Se debe programar un Plan de Capacitación Específico para ejecutarlo y evaluar sus resultados posteriores

3. MIDEPLAN debe aumentar los recursos que destina al programa, para desarrollar metodologías y procedimientos complementarios que permitan aumentar la focalización y mejorar el desempeño.

3 EFICACIA Y CALIDAD DEL PROGRAMA

3.1 Análisis de aspectos relacionados con la Eficacia del Programa

3.1.1 Desempeño del Programa en cuanto a la producción de componentes.

A continuación se presenta un análisis de diversos aspectos relacionados con la calidad y eficacia del programa.

Respecto de la oportunidad de producción y entrega del servicio en los siguientes niveles se considera:

- 1) MIDEPLAN, División Social: genera, ejecuta y gestiona las actividades establecidas, por lo cual los antecedentes e información llegan en forma oportuna a la DIPRES del Ministerio de Hacienda para la determinación de Subsidios al Consumo de Agua Potable urbanos y rurales a nivel nacional.
- 2) Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto: resuelve sobre la información entregada por la División Social de MIDEPLAN y dicta el o los Decretos correspondientes, y entrega recursos a las Intendencias, pero no siempre en forma oportuna
- 3) SUBDERE, la División de Fortalecimiento Institucional y Financiero: Los problemas de desfocalización, los pagos indebidos por beneficiarios con causal de extinción del subsidio por mora y las diversas irregularidades detectadas en el programa de monitoreo sugieren que la supervisión realizada es insuficiente.
- 4) Municipalidades: Implementan el Programa con deficiencias administrativas detectadas en el programa de monitoreo.
- 5) En consideración a ello se estima que los componentes definidos como
 - (a) Distribución de Subsidios al consumo de agua potable urbano a nivel regional, se cumple.
 - (b) Distribución de Subsidios al consumo de agua potable rural a nivel regional, se cumple.
 - (c) Distribución y transferencia de los recursos financieros para el pago de los beneficiarios a las municipalidades, se cumple, con atrasos puntuales a nivel central.
 - (d) Monitoreo de subsidios al interior de la región a nivel comunal y de la focalización del programa en la población objetivo, es insuficiente
 - (e) Supervisión y capacitación: ha sido insuficiente

Las deficiencias en Monitoreo, Supervisión y capacitación se pudieron apreciar de los indicadores de focalización, de las entrevistas con encargados de departamentos sociales de dos intendencias regionales y del informe del monitoreo realizado el segundo semestre de 2000.

Debe destacarse que los niveles de producción de los componentes de Monitoreo, Supervisión y capacitación deben ser adecuados para que efectivamente se asegure que los organismos regionales y locales, dentro de sus realidades y limitaciones prácticas, cuenten con los conocimientos y recursos necesarios para realizar sus funciones dentro del programa. Así, la capacitación debe adecuarse a los niveles de rotación de funcionarios municipales y a la calificación profesional que presentan. Asimismo, la supervisión debe generar incentivos para que mejoren su desempeño los municipios e intendencias que presenten mayores problemas de asignación del subsidio.

Existe una directa relación entre los componentes, los cuales se presentan como necesarios e imprescindibles, con el logro del propósito.

3.1.2 Nivel de logro del propósito del Programa

El panel de evaluadores considera que se cumplen los indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía que se establecieron originalmente para el programa, pero que faltó incluir un indicador de focalización. Los antecedentes de focalización disponibles indican que se cumple medianamente el propósito del programa a nivel de beneficiario final (ver punto 3.1.4, siguiente)

Respecto del indicador satisfacción de la demanda, las coberturas alcanzadas a nivel nacional indicarían que se estaría otorgando un número de subsidios que permitiría cubrir a un alto porcentaje de la población definida previamente como objetivo. Sin embargo, los antecedentes de focalización indican que parte importante del subsidio se entrega a beneficiarios que no forman parte de la población objetivo. Si el número de subsidios es el correcto, entonces quedaría sin cubrir un número de hogares de la población objetivo que es similar a los hogares beneficiarios que no pertenecen a la población objetivo.

El indicador que aborda la calidad y que apunta a la distribución del beneficio en forma oportuna a las regiones manifestaría que los tiempos involucrados son los adecuados y que han disminuido en los últimos años. Sin embargo, información complementaria indica que se producen atrasos puntuales en el traspaso de fondos, lo que faculta a las empresas sanitarias para cobrar intereses que no están contemplados en los fondos del programa.

No existe información como para detectar cambios en el grupo de beneficiarios efectivos del programa.

3.1.3 Beneficiarios Efectivos del Programa

Los beneficiarios del Programa por región, medidos a través del número de subsidios asignados a las Intendencias Regionales por el Nivel Central, se entregan en los siguientes cuadros para la población urbana y rural, respectivamente.

Cuadro 3.1.3.1
Número de Subsidios Asignados (Viviendas)
Población Urbana

Región	1997	1998	1999	2000
I	20.092	20.092	20.692	21.192
II	25.228	26.228	26.628	29.128
III	17.641	17.641	18.441	18.941
IV	23.144	22.144	22.744	23.244
V	64.090	64.090	64.090	70.090
VI	17.816	17.816	17.816	17.816
VII	28.380	28.380	28.680	28.680
VIII	69.970	69.970	69.970	71.470
IX	38.185	38.185	38.185	38.685
X	35.000	36.000	36.000	36.000
XI	6.542	6.542	6.842	7.000
XII	6.502	6.502	6.502	6.827
RM	114.918	113.918	110.918	110.918
Total	467.508	467.508	467.508	479.991

Cuadro 3.1.3.2
Número de Subsidios Asignados (Viviendas)
Población Rural

Región	1997	1998	1999	2000
I	650	650	650	682
II	249	249	250	262
III	640	640	650	690
IV	7.041	7.041	8.000	8.400
V	4.368	4.368	4.400	4.520
VI	9.367	9.367	9.400	9.700
VII	14.281	14.281	14.500	15.100
VIII	8.121	8.121	8.200	8.400
IX	5.715	5.715	5.800	5.900
X	6.000	6.000	6.000	6.000
XI	703	703	703	740
XII	0	0	0	0
RM	4.300	4.300	2.985	2.985
Total	61.435	61.435	61.538	63.379

El número total de subsidios asignados se entrega en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.1.3.3**Número Total de Subsidios Asignados**

Región	1997	1998	1999	2000
I	20.742	20.742	21.342	21.874
II	25.477	26.477	26.878	29.390
III	18.281	18.281	19.091	19.631
IV	30.185	29.185	30.744	31.644
V	68.458	68.458	68.490	74.610
VI	27.183	27.183	27.216	27.516
VII	42.661	42.661	43.180	43.780
VIII	78.091	78.091	78.170	79.870
IX	43.900	43.900	43.985	44.585
X	41.000	42.000	42.000	42.000
XI	7.245	7.245	7.545	7.740
XII	6.502	6.502	6.502	6.827
RM	119.218	118.218	113.903	113.903
Total	528.943	528.943	529.046	543.370

Por otra parte, de acuerdo a lo informado por los organismos responsables, el número de beneficiarios efectivos, que inicialmente corresponde a los subsidios asignados por el Nivel Central, registra variaciones mensuales debido a la salida de familias que dejan de cumplir con los requisitos legales y al ingreso de familias que se encuentran en lista de espera. Es por esta razón que el Programa fluctúa en una cobertura efectiva que varía entre el 95 y el 97% de los subsidios asignados. En ausencia de mayores antecedentes y para efectos de la evaluación, se considerará que equivale a un 96%. Con este supuesto, en los cuadros mostrados a continuación, se entrega el número de subsidios efectivos, separado por urbano y rural.

Cuadro 3.1.3.4**Número de Subsidios Urbanos Efectivos**

Región	1997	1998	1999	2000
I	19.288	19.288	19.864	20.344
II	24.219	25.179	25.563	27.963
III	16.935	16.935	17.703	18.183
IV	22.218	21.258	21.834	22.314
V	61.526	61.526	61.526	67.286
VI	17.103	17.103	17.103	17.103
VII	27.245	27.245	27.533	27.533
VIII	67.171	67.171	67.171	68.611
IX	36.658	36.658	36.658	37.138
X	33.600	34.560	34.560	34.560
XI	6.280	6.280	6.568	6.720
XII	6.242	6.242	6.242	6.554
RM	110.321	109.361	106.481	106.481
Total	448.808	448.808	448.808	460.791

Cuadro 3.1.3.5**Número de Subsidios Rurales Efectivos**

Región	1997	1998	1999	2000
I	624	624	624	655
II	239	239	240	252
III	614	614	624	662
IV	6.759	6.759	7.680	8.064
V	4.193	4.193	4.224	4.339
VI	8.992	8.992	9.024	9.312
VII	13.710	13.710	13.920	14.496
VIII	7.796	7.796	7.872	8.064
IX	5.486	5.486	5.568	5.664
X	5.760	5.760	5.760	5.760
XI	675	675	675	710
XII	0	0	0	0
RM	4.128	4.128	2.866	2.866
Total	58.978	58.978	59.076	60.844

Cuadro 3.1.3.6**Número de Subsidios Totales Efectivos**

Región	1997	1998	1999	2000
I	19.912	19.912	20.488	20.999
II	24.458	25.418	25.803	28.214
III	17.550	17.550	18.327	18.846
IV	28.978	28.018	29.514	30.378
V	65.720	65.720	65.750	71.626
VI	26.096	26.096	26.127	26.415
VII	40.955	40.955	41.453	42.029
VIII	74.967	74.967	75.043	76.675
IX	42.144	42.144	42.226	42.802
X	39.360	40.320	40.320	40.320
XI	6.955	6.955	7.243	7.430
XII	6.242	6.242	6.242	6.554
RM	114.449	113.489	109.347	109.347
Total	507.785	507.785	507.884	521.635

Con respecto a la cobertura, MIDEPLAN define una población objetivo por región o número de viviendas que deberían ser beneficiadas de acuerdo a los criterios de asignación de cupos señalados en el punto 1.7.

Considerando el número de subsidios efectivos en relación a la población objetivo, en los cuadros siguientes se muestra la evolución de las coberturas por región durante el período de análisis para la población urbana y rural, respectivamente.

**Cuadro 3.1.3.7
Cobertura Anual del Programa
Población Urbana**

Región	1997	1998	1999	2000
I	65,3%	66,1%	68,1%	69,7%
II	73,2%	77,1%	78,3%	85,7%
III	88,6%	89,4%	93,5%	96,0%
IV	58,3%	56,9%	58,4%	59,7%
V	90,6%	90,2%	90,2%	98,7%
VI	72,7%	69,2%	69,2%	69,2%
VII	82,6%	81,6%	82,4%	82,4%
VIII	88,2%	87,6%	87,6%	89,5%
IX	91,6%	89,5%	89,5%	90,7%
X	112,1%	111,6%	111,6%	111,6%
XI	92,1%	90,3%	94,5%	96,6%
XII	91,8%	90,4%	90,4%	94,9%
RM	106,6%	106,5%	103,7%	103,7%
Total	88,4%	88,1%	88,1%	90,4%

**Cuadro 3.1.3.8
Cobertura Anual del Programa
Población Rural**

Región	1997	1998	1999	2000
I	89,1%	87,6%	62,7%	65,8%
II	99,6%	97,6%	80,0%	83,8%
III	94,5%	93,8%	63,0%	66,9%
IV	108,8%	108,7%	96,2%	101,1%
V	83,4%	83,3%	56,2%	57,7%
VI	102,1%	102,0%	101,5%	104,7%
VII	120,3%	119,8%	109,8%	114,3%
VIII	109,8%	108,6%	103,8%	106,3%
IX	105,7%	105,6%	99,6%	101,3%
X	109,7%	109,1%	96,1%	96,1%
XI	70,3%	70,0%	67,5%	71,0%
XII	0,0%			
RM	108,6%	108,3%	75,0%	75,0%
Total	106,5%	106,2%	93,3%	96,1%

En el siguiente cuadro se resume la cobertura total a nivel regional en base a los subsidios efectivos.

**Cuadro 3.1.3.9
Cobertura Anual del Programa
Población Total**

Región	1997	1998	1999	2000
I	65,9%	66,6%	67,9%	69,6%
II	73,4%	77,3%	78,3%	85,6%
III	88,8%	89,6%	92,0%	94,6%
IV	65,4%	64,3%	65,1%	67,0%
V	90,1%	89,7%	86,8%	94,6%
VI	80,7%	77,8%	77,8%	78,6%
VII	92,2%	91,3%	89,9%	91,2%
VIII	90,1%	89,4%	89,1%	91,0%
IX	93,3%	91,3%	90,7%	91,9%
X	111,7%	111,2%	109,0%	109,0%
XI	89,4%	87,9%	91,1%	93,4%
XII	91,0%	90,4%	90,4%	94,9%
RM	106,6%	106,6%	102,7%	102,7%
Total	90,2%	89,9%	88,6%	91,0%

Como se señaló anteriormente, la cobertura definida como subsidios efectivos en relación a los subsidios asignados es del 96% como promedio.

A partir de los cuadros anteriores, se puede señalar lo siguiente:

- Las coberturas alcanzadas a nivel nacional son elevadas, con lo que se estaría otorgando el subsidio a un alto porcentaje de la población que presenta el problema o población definida como objetivo.
- El número total de subsidios urbanos (asignados o efectivos) a nivel nacional permanece constante para el período 1997-1999 y sólo se registran redistribuciones entre regiones. Es así como se aumentan cupos en las regiones I, II, III, VII, X y XI, disminuyéndolos en la misma cantidad en las regiones IV (período 1997-1998) y Metropolitana. Como se señala en el punto siguiente, a juicio de este panel, se hubiera esperado un aumento de cupos a nivel nacional, particularmente para el año 1999, teniendo en cuenta que durante el año 1998 la tasa de desempleo creció en un 39% y durante 1999 se registraron cinco meses con tasas de cesantía de dos dígitos. Se aprecia que para el año 2000, el aumento de cupos podría estar recogiendo este importante factor.
- Considerando lo anterior y dado que la población objetivo se mantiene constante, a nivel regional se observa un incremento en las coberturas, particularmente, durante el período 1998-1999 debido a la disminución de subsidios en la Región Metropolitana por la rebaja en las cuentas de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS S.A.), siendo reasignados los subsidios a las otras regiones.
- Regiones como la II y XI donde se ha incrementado en forma importante la cobertura, exhiben tarifas de un costo superior al promedio del país, lo que reafirma el criterio regional que rige el Programa.

- En la V Región, se advierte un aumento significativo del número de subsidios en el año 2000 producto del alza tarifaria que experimentó la Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso, (ESVAL S.A) en el año 1999.
- Las regiones donde se observa una menor cobertura corresponden a las I y IV. Se debe consignar que la I Región y en particular Iquique, el costo de los servicios de agua potable y alcantarillado se encuentra entre los más elevados del país por lo que se esperaría una mayor cobertura.

3.1.4 Grado de Focalización del Programa

En el programa de subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado, los criterios de focalización son fundamentales para lograr ir en ayuda de las familias más carentes que se ven imposibilitadas de pagar el monto total de estos servicios.

Es la opinión de este panel que los mecanismos de recomendación de cupos y porcentajes de las cuentas a subsidiar por parte de MIDEPLAN constituyen elementos fundamentales en la focalización del Programa. Es así como a través de sucesivas retroalimentaciones, estos procedimientos se han perfeccionado con el tiempo mediante el aumento en los volúmenes de consumo a subsidiar y cambios en las intensidades de los mismos, la incorporación de elementos que permiten diferenciar las distintas realidades regionales, esto es, los costos de las tarifas de los servicios que varían significativamente a lo largo del país y los niveles de ingresos que también pueden ser disímiles. De la misma manera, la facultad de los prestadores o administradores de presentar postulaciones de clientes permite un acercamiento más certero a la población objetivo.

Asimismo, el programa dispone de mecanismos de modificación del número e intensidades de los subsidios frente a incrementos en las tarifas.

Sin embargo, debido a que la selección de beneficiarios es llevada a cabo por las municipalidades, no existe certeza que el subsidio llegue finalmente a los usuarios de escasos recursos que se ven imposibilitados de pagar el monto total de los servicios como lo establece la Ley.

En efecto, no es posible afirmar que toda la población que postula y la que es beneficiada corresponde a la población objetivo previamente definida de acuerdo a los criterios de asignación de cupos de MIDEPLAN. Si bien, en el mes de enero de 1998, este organismo informa que un 72,8% de los hogares subsidiados tenía un puntaje CAS inferior a los 550 puntos (indigencia más pobreza), de acuerdo a la Supervisión ejecutado por MIDEPLAN y la SUBDERE en el segundo semestre del 2000, existen algunas deficiencias detectadas en la asignación de los subsidios por parte de las municipalidades tales como privilegiar el ingreso de renovantes en desmedro de nuevos postulantes, autofijación de un puntaje de corte aún habiendo disponibilidad de cupos, no postular a viviendas con un arranque común, entre otros.

Asimismo y teniendo en cuenta que no es posible generalizar, en el estudio sobre focalización del Programa efectuado el año 1997 en la décima región, se señala que si bien el programa está bien orientado hacia la población más carente, existe la hipótesis de algunos encargados municipales que el sector más pobre

no accede al beneficio debido al menor grado de educación que posee, el estar más desinformado y menos organizado. De igual manera, en el monitoreo realizado en las comunas más pobres de la I Región en 1995, se concluye que un 93% de la muestra de no beneficiarios tiene un nivel de ingresos similar al de los beneficiarios y no postulan ni a este ni a otros subsidios por desinformación, lo que también está relacionado con un menor nivel educacional.

Se presume, lo cual también es señalado por algunos encargados municipales de la décima región en el estudio citado, que existe un grupo de familias que no puede acceder al subsidio y que con alto grado de seguridad pertenece al grupo más carente pero no se encuentran al día en sus pagos y, por tanto de acuerdo a la Ley, no pueden postular.

Por otra parte, hay un sector correspondiente a los más pobres e indigentes que no tienen conexión de agua potable y, por lo tanto, se abastecen de fuentes alternativas. Si bien no forman parte de la población objetivo ni pueden postular de acuerdo a la Ley, son grupos muy carentes que no satisfacen adecuadamente una necesidad básica.

De acuerdo con un estudio realizado por MIDEPLAN, División Social: Documento N° 2: Focalización e impacto distributivo de los subsidios monetarios, Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998), la distribución del gasto del subsidio al consumo en agua potable, por quintiles, según Región, fue el siguiente en 1998:

Cuadro 3.1.4.1
Distribución del gasto en SAP por quintil de ingreso
autónomo per cápita del hogar según región*
1998**
(En porcentaje)

Región	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
I	32,4	14,7	20,1	26,1	6,7	100
II	22,2	18,5	31	23,5	4,8	100
III	36,2	23,4	20,4	17,2	2,8	100
IV	26,3	29,2	24,3	18	2,2	100
V	29,1	33,9	21,8	12,9	2,2	100
VI	42,4	17,6	20	16,7	3,4	100
VII	22,7	27,7	24,3	21,5	3,8	100
VIII	28,8	32,6	27,5	9,1	2	100
IX	33,6	25,7	28,7	11,4	0,6	100
X	36,5	29,6	25	7,8	1,1	100
XI	25,5	28,4	27,1	14,6	4,4	100
XII	47,7	21,6	20,2	10,2	0,4	100
RM	33,2	32	19,9	13,4	1,5	100
País	32,2	27,7	23,3	14,1	2,7	100
Acumulado inverso	100	67,8	40,1	16,8	2,7	

* Excluye al servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

**Cifras preliminares

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1998

Considerando que en 1998 la cobertura regional del subsidio urbano es inferior al 35% de los clientes urbanos totales (excepto para la XI, con un 40,7%; ver cuadro 1.7.4), el subsidio debiera orientarse sólo a los quintiles 1° y 2°. En consecuencia, el 40,1% del gasto que perciben los quintiles 3°, 4° y 5° corresponde a desfocalización. Cabe señalar que el gasto no es proporcional a los beneficiarios: los beneficiarios con mayor consumo reciben un monto de subsidio mayor. Por lo tanto, el 40,1% de gasto en los 3 quintiles superiores, razonablemente se asocia a una proporción menor de beneficiarios de esos quintiles.

Según el mismo estudio de MIDEPLAN, la distribución del gasto del subsidio al consumo en agua potable, por quintiles, comparada con la de otros subsidios, es la siguiente:

Cuadro 3.1.4.2
Distribución del gasto por quintil de ingreso autónomo per
cápita del hogar para una muestra de subsidios monetarios
1998
(En porcentaje)

Subsidio	Quintiles					Total
	I	II	III	IV	V	
Subsidio Unico Familiar	66,9	21,8	8,4	2,6	0,3	100
Pensión Asistencial	56,4	23,4	12,2	6	2	100
Asignaciones familiares	27,8	31,8	22,3	13	5,1	100
Subsidio Agua Potable	32,2	27,7	23,3	14,1	2,7	100

Fuente: MIDEPLAN División Social: Documento N° 2: Focalización e impacto ...

Como se puede observar, el gasto del subsidio al agua potable presenta una focalización ligeramente mayor que las Asignaciones Familiares, pero significativamente menor que el Subsidio Unico Familiar y la Pensión Asistencial. Caber señalar que la focalización de los subsidios depende de la población objetivo, del porcentaje de cobertura y de otros factores que deben tenerse en cuenta al comparar focalización entre distintos subsidios.

Así, por ejemplo, las Asignaciones Familiares abarcan a más de un 40% del total de la población nacional potencial (las cargas familiares de trabajadores pertenecientes a un régimen formal de previsión, definidas como los hijos menores de 18 años, la cónyuge si no trabaja, la madre viuda, y los ascendientes mayores de 65 años). Al excluir los trabajadores no pertenecientes a un régimen formal de previsión, deja de cubrir parte importante del primer quintil. Por lo tanto, al menos parte de las Asignaciones Familiares pagadas al 3er quintil están correctamente focalizadas. Por otro lado, en términos de gasto, las asignaciones familiares son menores para los beneficiarios de mayores ingresos, lo que implica un factor de focalización

En el caso del subsidio al consumo de agua potable, la cobertura objetivo es menor, por lo que las asignaciones para los quintiles 3°, 4° y 5° corresponden a desfocalización, excepto en el caso de las Regiones IX y XI, en que el subsidio debe alcanzar el 3er quintil. Por otro lado, el subsidio tiende a ser mayor para los

usuarios de mayores ingresos (en general consumen más agua potable), por lo que la desfocalización en gasto debiera superar la desfocalización en número de subsidios, a la inversa de lo que ocurre con las asignaciones familiares.

El Programa considera cambios en intensidad de los subsidios por efecto del alza de las tarifas y según lo informado por MIDEPLAN, se realizan modificaciones frente a variaciones en los ingresos que probablemente significan cambios en la intensidad o redistribución de beneficios. Sin embargo, no se advierten modificaciones en el número de cupos a nivel nacional para el período 1997-1999, particularmente en las zonas urbanas, lo cual era esperable especialmente en el año 1999 en que producto de la crisis económica la tasa de desempleo, de acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadísticas, aumentó en un 59 % a nivel país respecto del año 1997. Obviamente, este aspecto no puede ser pesquisado por la encuesta CASEN, que es el instrumento utilizado en la definición de la población objetivo, debido a que ésta se efectúa cada dos años y sus resultados se obtienen seis meses después y tiene un carácter mucho más general.

Respecto de la distribución de los subsidios desde las Intendencias a las Municipalidades, antecedentes del estudio realizado en la décima región, indican que existen ciertas deficiencias relacionadas con los criterios empleados ya que se observan comunas donde existe una sobreoferta de subsidios y otras con exceso de demanda. Con esta información, de ninguna manera es posible generalizar y por lo demás la situación podría haber cambiado en cuatro años en las comunas con sobreoferta, producto de una mayor difusión del Programa. Para un mejor análisis sería importante contar con estadísticas de listas de espera y conocer su tratamiento en los municipios.

En términos generales, se puede concluir que la asignación de cupos a nivel central es adecuada, en tanto, a nivel regional y municipal y en base a la información disponible, existiría un grado importante de desfocalización.

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Este aspecto sólo puede ser analizado en base a los estudios de focalización y monitoreo efectuados en la I y X Región por lo que no es posible establecer conclusiones a nivel nacional

De los resultados de estos estudios, se desprende que entre un 93 y 95% de los beneficiarios encuestados reconoce que el Programa es muy útil pues constituye una real ayuda en sus gastos mensuales y les permite destinar recursos para satisfacer otras necesidades. Esto queda demostrado por el hecho de que porcentajes similares de beneficiarios se encuentran al día en sus pagos, conscientes que de lo contrario, perderían el beneficio.

En relación al procedimiento de postulación, las opiniones en ambas regiones son contrarias ya que en la primera, un 45% solicita que se disminuyan los trámites mientras que en la décima los beneficiarios señalan que los trámites en las oficinas municipales son pocos, los requisitos no son dificultosos y el tiempo de demora en la atención es normal y expedito.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

Para el presente Informe, se determinaron las coberturas en base a la información disponible de los subsidios efectivos y la población objetivo definida por MIDEPLAN y se dispuso de datos cuantitativos del año 2000 respecto de la morosidad al interior del Programa. Sin embargo, aún se requieren mayores antecedentes para estimar o validar algunos indicadores establecidos en la matriz de marco lógico, los que deberán ser incorporados en una próxima evaluación para completar el análisis.

En el cuadro mostrado a continuación, se cuantifican los indicadores para el período.

Cuadro 3.1.6.1
Cuantificación Indicadores de la Matriz de Marco Lógico

Objetivo	Indicador	Cuantificación			
		1997	1998	1999	2000
Propósito					
Permitir el acceso permanente a los servicios de AP y Alc., cuando corresponda, a través de un subsidio directo a la demanda en el caso del consumo y un subsidio a la inversión en los sistemas de agua potable rural, a la población más carente desde el punto de vista socio-económico	Cobertura nacional en base a subsidios efectivos	90,2%	89,9%	88,6%	91%
	Tiempo entre ajuste tarifario y mejoramiento de la distribución del subsidio	1 mes	1 mes	1 mes	1 mes
	Tiempo entre solicitud de recursos del municipio y transferencia de recursos desde DIPRES	45 días	40 días	40 días	30 días
	Ahorro por eliminación de morosos del Programa				M\$ 28.185
Componente 1. Distribución de subsidios al consumo de agua potable urbano a nivel regional. 2. Distribución de subsidios al consumo de agua potable rural a nivel regional. 3. Distribución y Transferencia de los recursos financieros para el pago de los beneficios a las municipalidades 4. Monitoreo y evaluación de la distribución de subsidios al interior de la región y de la focalización del programa en la población objetivo. 5. Capacitación y asesoría permanente en aspectos legales, administrativos, operativos y financieros a personal de intendencias regionales, gobernaciones provinciales y municipalidades	Cobertura Urbana Total en base a subsidios efectivos	88,4%	88,1%	88,1%	90,4%
	Cobertura Rural Total en base a subsidios efectivos	106,5%	106,2%	93,3%	96,1%
	Jefes de familia que se encuentran postulando/ número de subsidios	S/I	S/I	S/I	S/I
	Número de beneficiarios que dejaron de cumplir requisitos legales por vigencia/número de beneficiarios extinguidos				S/I
	Número de subsidios pagados en forma indebida por morosidad/número total de subsidios pagados				7,3% Julio 2000
	Porcentaje de morosos subsidiados/porcentaje de clientes morosos no subsidiados				S/I
	Funcionarios capacitados/número de comunas con subsidio				1,1
	Comunas capacitadas/número de comunas con subsidio				52%
	Número de horas capacitación/número de funcionarios capacitados				0,17
	Número de subsidios comunas supervisadas/ número total de subsidios				23%
	Gasto supervisión/número de subsidios comunas supervisadas				\$ 44

S/I: Sin Información

Con respecto al nivel de logro de los objetivos que se plantea el Programa y en función de la cuantificación de los indicadores llevada a cabo en el cuadro anterior, se puede realizar el análisis a nivel de propósito y componentes que se entrega a continuación. Cabe señalar que, para a la fecha, no se dispone de información respecto de metas para la mayor parte de estos indicadores.

**Cuadro 3.1.6.2
Resumen Evaluativo de los logros del Programa**

Enunciado del Indicador	Comentarios sobre el nivel de logro de los objetivos
PROPOSITO	
Cobertura	Con respecto a la población programada u objetivo existe un alto nivel de cobertura, sin embargo, no existe certeza que la población que postula y la que es beneficiada corresponda totalmente a la objetivo.
El beneficio es distribuido en forma oportuna a las regiones	El tiempo de respuesta frente a cambios en las tarifas es adecuado.
COMPONENTES	
Subsidios urbanos y rurales corresponden a la población objetivo	La cobertura urbana es muy alta y la rural prácticamente del 100% lo que indica un alto nivel de logro respecto de la población programada y de la población objetivo, sin embargo, se reitera que no existe certeza que la población que postula y la población beneficiada correspondan completamente a la objetivo.
Los subsidios urbanos y rurales son entregados en forma oportuna a la población objetivo	Los antecedentes de Julio del 2000 indican que un 7,3% de los beneficiarios urbanos, a nivel nacional, no cumplen los requisitos por morosidad y se desconoce el porcentaje que no cumple por término de vigencia. El porcentaje es importante.
Se ha logrado reducir la morosidad de los clientes del sector sanitario	No hay antecedentes de la evolución de la morosidad total (con y sin subsidio)
Se cuenta con personal capacitado y especializado en el tema.	Este objetivo sólo se comienza a abordar a partir del año 2000 con un nivel de logro medio, ya que se capacita a la mitad de las comunas que cuentan con subsidio y sólo una vez.
Supervisión de terreno de la focalización del Programa	El año 2000 se comienza a efectuar supervisión en terreno con un alto grado de eficiencia si se considera el gasto por este concepto en relación al número de comunas supervisadas y al número de subsidios que éstas otorgan. El nivel de logro es medio si se considera que se supervisaron 15 comunas de las 321 (en todo caso las que cuentan con mayor número de subsidios).

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

1. Con respecto a la asignación de cupos que realiza el Nivel Central, los resultados cuantitativos obtenidos hasta el momento indican que el subsidio es diferenciado para las regiones de acuerdo, fundamentalmente, al distinto valor que presentan las tarifas de agua potable y alcantarillado en cada una de ellas y que se modifica, tanto en número como en intensidad, en función de ajustes tarifarios. En lo que respecta a variaciones en el nivel de ingresos de las familias, de acuerdo a lo informado por MIDEPLAN se producen cambios en la intensidad y redistribuciones de beneficios entre regiones pero el número total de

cupos no ha variado sustancialmente durante el período de análisis (con excepción del año 2000).

2. En relación 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 Unico 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
3. 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.
4. 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.
5. El grado de satisfacción de los beneficiarios es alto de acuerdo a los estudios realizados, pero no es posible extraer conclusiones al respecto.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia

1. Sería conveniente fiscalizar y monitorear en forma exhaustiva el cumplimiento de la exigencia de no estar posibilitado para el pago total de la cuenta.
2. Se recomienda que con ocasión de las nuevas encuestas CASEN se analice la distribución del número de subsidios por nivel de ingreso, por región y por grupo tarifario, con el objeto de precisar en mayor grado el nivel de focalización alcanzado. Se estima que el nivel de ingreso debiera ser analizado por deciles y no quintiles.

3. Se recomienda ejecutar nuevos estudios de monitoreo a la focalización del Programa tal como los desarrollados en las I y X regiones. Sería conveniente efectuarlos en las mismas regiones con el fin de detectar cambios en las conclusiones producto de las modificaciones aplicadas al Programa y de las supervisiones en terreno del segundo semestre del 2000, así como también en otras regiones con distinta realidad tarifaria y socioeconómica. Estas actividades permitirían una retroalimentación muy importante para las decisiones que se toman a nivel central y regional.
4. Asimismo, resulta de gran trascendencia desarrollar adecuadamente las actividades de supervisión en terreno y capacitación a personal de Intendencias, Gobernaciones y Municipalidades. Se estima necesario incluir en el presupuesto de este Programa recursos exclusivos para que estas actividades se realicen en forma permanente y sistemática, además, porque uno de los inconvenientes detectados por los responsables del Programa y que atenta contra el logro de los objetivos del Programa es la alta rotación de personal en las intendencias y municipalidades.
5. A nivel local, es necesario también, establecer procedimientos en la asignación de subsidios desde la Intendencia a los municipios para lo cual sería recomendable elaborar una metodología similar a la que utiliza MIDEPLAN a Nivel Central, que recoja la realidad de cada municipio incluyendo grupos tarifarios y nivel de ingresos, de tal manera que las comunas más necesitadas reciban un mayor número de subsidios y, por tanto, la distribución sea más equitativa. Esto permitiría a los encargados regionales tener una participación activa en la elaboración del presupuesto en el marco de lograr también una mayor descentralización.

4 EFICIENCIA Y ECONOMIA DEL PROGRAMA

4.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Eficiencia del Programa

4.1.1 Análisis de actividades y/o componentes

Desde el punto de vista de los costos, en general, las actividades realizadas para la generación de componentes se administraron privilegiando la eficiencia a un grado que puede atentar en contra de la eficacia del Programa. El presupuesto del Programa sólo considera los montos correspondientes a los subsidios y no existe presupuesto asignado para costos administrativos, gastos en personal de dedicación exclusiva (para la gestión y la supervisión en terreno), bienes y servicios de consumo, e inversiones, tanto a nivel central como en las intendencias y municipalidades.

Debido en parte a lo anterior, se detectan ineficiencias tales como los pagos indebidos a las empresas sanitarias, por parte de las municipalidades por mantener beneficiarios que no cumplen con los requisitos legales o que no pertenecen a la población objetivo, entre otros. Sólo por concepto de morosidad, se pagaron en forma indebida 28 millones de pesos en un mes (Julio del año 2000), los que probablemente se venían pagando durante todos los meses anteriores, y podrían haber alcanzado una cifra varias veces

mayor al final del año de no mediar la supervisión en terreno efectuada por MIDEPLAN y la SUBDERE.

Si bien el tiempo promedio de transferencia de recursos financieros ha disminuido durante el período, de acuerdo a la información entregada por los responsables del Programa, se han observado demoras no generalizadas, en la transferencia de los fondos desde la DIPRES a las municipalidades (por retrasos en la firma de los decretos) y desde éstas a las empresas sanitarias para el pago de los beneficios. Esto ha generado demora en la cancelación de las facturas a las empresas sanitarias, algunas de las cuales han procedido al cobro de intereses a las municipalidades. El presupuesto del programa no dispone de fondos por este concepto, por lo que estos cobros deben ser asumidos por las propias municipalidades.

4.1.2 Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

Actualmente el subsidio al consumo se define como un determinado monto por cargo fijo y volumen de consumo por grupo tarifario, sin activar la diferenciación de intensidad del subsidio por nivel socioeconómico que establece el artículo 2º de la Ley.

Al no diferenciar la intensidad del subsidio por nivel socioeconómico dentro de un mismo grupo tarifario, el monto del subsidio se define para el segmento más carente, que es el que requiere de un mayor porcentaje. Ello implica entregar un subsidio mayor que el estrictamente necesario a los segmentos de la población objetivo que están en el rango de mayores ingresos. Sin embargo, con la información disponible por este panel no es posible estimar el monto de recursos que potencialmente se podrían ahorrar.

Se estima que una diferenciación de intensidad del subsidio entre niveles socioeconómicos en al menos dos tramos podría permitir aumentar la intensidad de los sectores de menores recursos (reduciendo su exposición a la mora) y bajar la intensidad de los sectores menos pobres, con lo cual se autofinanciaría la mayor intensidad de los primeros, e incluso, podrían generarse ahorros netos.

Para ello, sería necesario que MIDEPLAN desarrollara una metodología para diferenciar entre niveles socioeconómicos, y capacidad de pago, a partir de las fichas CAS.

Aparte de la anterior, no se visualizan alternativas de gestión más eficientes para obtener los mismos resultados ya que todos los cambios y modificaciones que requiere el programa para cumplir plenamente los objetivos y mejorar su gestión conllevan mayores costos.

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

Se realiza un Monitoreo permanente del programa en oficina, en formularios diseñados por la División Social de MIDEPLAN, de acuerdo a subsidios

otorgados, extinguidos y listas de espera por tramos de puntaje CAS por parte de las Municipalidades del País

El 2º semestre de 2000 se comenzó una actividad en terreno de supervisión, evaluación y capacitación en el tema a funcionarios encargados de la administración del programa.

Se aprecia un trabajo en equipo entre la División Social de MIDEPLAN y la SUBDERE complementándose satisfactoriamente ciertas acciones.

4.1.4 Análisis de Costos

En este Programa sólo se distinguen dos componentes que corresponden al monto de los subsidios otorgados a los usuarios urbanos y rurales. No existe presupuesto asignado para gastos administrativos y, por tanto, éstos son financiados por los propios organismos responsables, intendencias y municipalidades. De la misma manera, no existen aportes financieros de otros Ministerios o Servicios, sólo recursos humanos de MIDEPLAN y la SUBDERE. Las fuentes de financiamiento son enteramente públicas.

La evolución del presupuesto y gasto general del programa se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.1.4.1
Presupuesto y Gasto Efectivo del Programa
(M\$ de 2001)

AÑO	A Presupuesto Asignado	B		A-B Saldo Presupuestario
		Gasto efectivo		
		Monto	%	
1997	16.463.950	18.976.888	115,26	-2.512.938
1998	17.548.100	19.805.249	103,82	-2.257.149
1999	19.792.160	20.965.375	105,93	-1.173.215
2000 (*)	22.460.949	20.389.152	90,78	2.071.797
2001	24.836.421	-----	-----	-----

(*) Aún sin término de cierre presupuestario, cifra preliminar.

En general, el gasto efectivo es superior al presupuesto inicial, contemplado en la Ley de Presupuesto (el año 2000 no se considera en el análisis dado que es un valor preliminar) y se relaciona con el hecho de que algunas comunas experimentan déficit producto de discrepancias entre la cobertura comunal y regional, por los diferentes costos del servicio en los distintos grupos tarifarios o por aumento de tarifas, lo cual al parecer no está debidamente considerado en la asignación del presupuesto anual. Dado que la transferencia de recursos se efectúa contra factura de los prestadores, en los últimos meses de cada año se producen déficit que no son totalmente financiados con la reasignación que se reserva Hacienda a mediados de año.

La evolución anual del gasto efectivo del Programa, por componente, se visualiza en los siguientes cuadros para cada región.

Cuadro 4.1.4.2
Gasto Anual Efectivo Programa Población Urbana
(M\$ de 2001)

Región	1997	1998	1999	2000 (*)
I	1.512.988	1.739.621	1.863.264	1.689.951
II	2.481.938	2.634.561	2.546.480	2.640.230
III	1.131.164	1.178.905	1.209.870	1.098.826
IV	960.106	1.019.115	1.035.404	955.608
V	2.432.398	2.394.297	2.530.819	3.261.911
VI	619.797	637.562	697.186	604.040
VII	1.045.134	1.161.618	1.132.069	1.112.099
VIII	2.354.176	1.956.875	2.674.015	2.102.456
IX	1.428.076	1.494.488	1.474.346	1.624.578
X	1.234.326	1.382.288	1.422.568	1.503.408
XI	404.117	468.334	564.354	510.915
XII	269.767	312.727	323.658	305.223
RM	2.600.084	2.785.311	2.720.020	2.226.108
Total	18.474.071	19.165.702	20.194.053	19.635.353

(*) valor preliminar

Cuadro 4.1.4.3
Gasto Anual Efectivo Programa Población Rural
(M\$ de 2001)

Región	1997	1998	1999	2000 (*)
I	0	378	4.068	8.623
II	964	1.244	955	1.514
III	2.971	3.317	6.347	7.433
IV	90.657	102.249	133.917	144.063
V	26.156	36.681	49.904	57.099
VI	56.019	84.279	91.016	77.042
VII	110.240	157.568	165.757	178.193
VIII	110.240	85.461	119.497	90.536
IX	49.266	76.636	77.647	64.161
X	42.683	64.352	84.303	91.914
XI	4.919	7.488	9.358	9.884
XII				
RM	8.704	19.893	28.550	23.337
Total	502.819	639.546	771.319	753.799

(*) valor preliminar

El gasto anual agregado por región se entrega en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.1.4.4
Gasto Anual Efectivo Programa Población Total
(M\$ de 2001)

Región	1997	1998	1999	2000 (*)
I	1.512.988	1.739.999	1.867.332	1.698.574
II	2.482.902	2.635.805	2.547.435	2.641.744
III	1.134.135	1.182.222	1.216.217	1.106.259
IV	1.050.763	1.121.364	1.169.321	1.099.671
V	2.458.554	2.430.978	2.580.723	3.319.010
VI	675.816	721.841	788.202	681.082
VII	1.155.374	1.319.186	1.297.826	1.290.292
VIII	2.464.416	2.042.336	2.793.512	2.192.992
IX	1.477.342	1.571.124	1.551.993	1.688.739
X	1.277.009	1.446.640	1.506.871	1.595.322
XI	409.036	475.822	573.712	520.799
XII	269.767	312.727	323.658	305.223
RM	2.608.788	2.805.204	2.748.570	2.249.445
Total	18.976.890	19.805.248	20.965.372	20.389.152

(*) valor preliminar

A partir de los cuadros, se puede señalar que el Programa ha incrementado sus recursos reales en forma sostenida durante el período 1997-1999 y para el año 2000, es de esperar que la cifra preliminar entregada aumente teniendo en cuenta que ese año se asignaron 14.324 nuevos cupos respecto del año 1999.

La evolución porcentual del gasto anual por región y separados por sector urbano y rural y agregado, tomando como base el año 1997 se visualiza en los siguientes cuadros.

Cuadro 4.1.4.5
Variación Porcentual del Gasto Anual
Población Urbana

Región	1998	1999	2000 (*)
I	15,0%	23,2%	11,7%
II	6,1%	2,6%	6,4%
III	4,2%	7,0%	-2,9%
IV	6,1%	7,8%	-0,5%
V	-1,6%	4,0%	34,1%
VI	2,9%	12,5%	-2,5%
VII	11,1%	8,3%	6,4%
VIII	-16,9%	13,6%	-10,7%
IX	4,7%	3,2%	13,8%
X	12,0%	15,3%	21,8%
XI	15,9%	39,7%	26,4%
XII	15,9%	20,0%	13,1%
RM	7,1%	4,6%	-14,4%
Total	3,7%	9,3%	6,3%

Año Base: 1997

(*) valor preliminar

El cuadro anterior indica que para el año 1999 en la II Región existe una disminución del gasto total respecto del año 1998 y, si bien, en esta región el costo de los servicios de agua potable y alcantarillado es muy elevado, esto se debió a cambios en la estructura tarifaria de la Empresa de Servicios Sanitarios

de Antofagasta, ESSAN S.A., en que parte de los cargos fijos migraron a cargos variables, lo que se traduce en una disminución del costo de las cuentas de una parte de los beneficiarios del Programa que, por tener bajos consumos en esta región (producto de las altas tarifas), el componente fijo pasa a ser muy significativo. En las regiones I, XI y XII se observan incrementos muy importantes en el gasto para el mismo período lo que es acorde con tarifas más altas que el resto del país.

Cuadro 4.1.4.6
Variación Porcentual del Gasto Anual
Población Rural

Región	1998	1999	2000 (*)
I			
II	29,0%	-0,9%	57,1%
III	11,6%	113,6%	150,2%
IV	12,8%	47,7%	58,9%
V	40,2%	90,8%	118,3%
VI	50,4%	62,5%	37,5%
VII	42,9%	50,4%	61,6%
VIII	-22,5%	8,4%	-17,9%
IX	55,6%	57,6%	30,2%
X	50,8%	97,5%	115,3%
XI	52,2%	90,2%	100,9%
XII			
RM	128,6%	228,0%	168,1%
Total	27,2%	53,4%	49,9%

Año Base: 1997

(*) valor preliminar

En el caso de los beneficiarios rurales, se observan incrementos porcentuales del gasto en la mayor parte de las regiones con excepción de la II y la VIII.

Cuadro 4.1.4.7
Variación Porcentual del Gasto Anual
Población Total

Región	1998	1999	2000 (*)
I	15,0%	23,4%	12,3%
II	6,2%	2,6%	6,4%
III	4,2%	7,2%	-2,5%
IV	6,7%	11,3%	4,7%
V	-1,1%	5,0%	35,0%
VI	6,8%	16,6%	0,8%
VII	14,2%	12,3%	11,7%
VIII	-17,1%	13,4%	-11,0%
IX	6,3%	5,1%	14,3%
X	13,3%	18,0%	24,9%
XI	16,3%	40,3%	27,3%
XII	15,9%	20,0%	13,1%
RM	7,5%	5,4%	-13,8%
Total	4,4%	10,5%	7,4%

Año Base: 1997

(*) valor preliminar

El costo anual por beneficiario efectivo del Programa se entrega en los cuadros mostrados a continuación, por región, población urbana, rural y total, para el período.

Cuadro 4.1.4.8
Costo Anual por Beneficiario Efectivo del Programa
Población Urbana
(\$ de 2001)

Región	1997	1998	1999	2000 (*)
I	78.441	90.190	93.800	83.067
II	102.479	104.634	99.616	94.419
III	66.793	69.612	68.341	60.430
IV	43.213	47.940	47.421	42.825
V	39.534	38.915	41.134	48.478
VI	36.238	37.277	40.763	35.317
VII	38.361	42.636	41.117	40.392
VIII	35.047	29.133	39.809	30.643
IX	38.957	40.769	40.219	43.745
X	36.736	39.997	41.162	43.501
XI	64.347	74.572	85.921	76.029
XII	43.219	50.101	51.852	46.571
RM	23.568	25.469	25.545	20.906
Total	41.163	42.704	44.995	42.612

(*) valor preliminar

Cuadro 4.1.4.9
Costo Anual por Beneficiario Efectivo del Programa
Población Rural
(\$ de 2001)

Región	1997	1998	1999	2000 (*)
I	0	606	6.519	13.171
II	4.033	5.204	3.979	6.019
III	4.836	5.399	10.171	11.221
IV	13.412	15.127	17.437	17.865
V	6.238	8.748	11.814	13.159
VI	6.230	9.372	10.086	8.273
VII	8.041	11.493	11.908	12.293
VIII	14.140	10.962	15.180	11.227
IX	8.980	13.968	13.945	11.328
X	7.410	11.172	14.636	15.957
XI	7.289	11.095	13.866	13.913
XII				
RM	2.109	4.819	9.963	8.144
Total	8.526	10.844	13.056	12.389

(*) valor preliminar

Cuadro 4.1.4.10
Costo Anual por Beneficiario Efectivo del Programa
Población Total
(\$ de 2001)

Región	1997	1998	1999	2000 (*)
I	75.983	87.383	91.141	80.888
II	101.517	103.699	98.727	93.631
III	64.624	67.364	66.361	58.701
IV	36.261	40.024	39.619	36.199
V	37.410	36.990	39.250	46.338
VI	25.898	27.661	30.168	25.784
VII	28.211	32.211	31.309	30.700
VIII	32.873	27.243	37.225	28.601
IX	35.055	37.280	36.755	39.455
X	32.444	35.879	37.373	39.567
XI	58.810	68.412	79.207	70.090
XII	43.219	50.101	51.852	46.571
RM	22.794	24.718	25.136	20.572
Total	37.372	39.003	41.280	39.087

(*) valor preliminar

Dado que el número total de subsidios a nivel nacional se mantuvo constante en el período 1997-1999, el aumento del gasto se traduce en un mejoramiento de los porcentajes de intensidad 10, lo que es reafirmado por los cuadros de gasto real anual por beneficiario. En todas las regiones y aún en la Metropolitana donde se ha disminuido el número de subsidios, se advierte un aumento en el monto promedio del mismo. Este mejoramiento está relacionado con las alzas tarifarias y, probablemente, con una disminución en el nivel de ingresos.

Las regiones con mayor monto de subsidio por beneficiario son la I, II y, en menor medida, la XI, las que se encuentran justamente entre las regiones con tarifas más caras como se señaló anteriormente. Asimismo, se observa un incremento significativo en el monto subsidiado en la V Región del año 1999 al 2000 producto del alza de tarifas registrada en ESVAL como resultado del proceso de fijación tarifaria de esta Empresa. Todo esto indica que, efectivamente, el Programa entrega un subsidio diferenciado por región, particularmente dependiente de los niveles tarifarios y sus variaciones y, por lo tanto, la asignación de cupos efectuada por los organismos responsables se estaría logrando en forma adecuada.

4.1.5 Condiciones para una eventual recuperación de costos.

En este Programa no corresponde considerar una recuperación de costos y no existen condiciones para ello. En efecto, se trata de un programa asistencial que busca ayudar a satisfacer una necesidad básica de los sectores más pobres del país. De acuerdo a la definición de la CEPAL se entiende por pobreza aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades básicas

¹⁰ Porcentaje de los m³ consumidos que subsidia el Estado con un máximo fijado anualmente que de acuerdo a la Ley no puede superar los 20 m³. Depende de cada grupo tarifario.

alimentarias y no alimentarias y extrema pobreza aquellos hogares que con sus ingresos ni siquiera pueden satisfacer adecuadamente sus necesidades de alimento. Estas familias forman parte de la población objetivo del Programa y es muy probable que en ausencia de éste, no podrían disponer de agua potable en sus hogares, menoscabando aún más su calidad de vida.

En lo que respecta a las empresas sanitarias, en general, una mejor administración del subsidio, a través por ejemplo, de la detección oportuna de beneficiarios morosos que, en la práctica, ya tienen el servicio cortado, implica que al incorporar nuevas familias subsidiadas pueden incrementar sus volúmenes de venta y dado que los costos marginales de un aumento de volumen de producción son bajos (25% de la tarifa total o menos, dependiendo de las condiciones de prestación del servicio), los aumentos de venta se traducirán principalmente en utilidades, al menos en el corto plazo.

En la práctica, algunas empresas prestan apoyo a los municipios en la identificación de potenciales beneficiarios, facultad que está contemplada en la ley.

Con todo, tampoco conviene formar expectativas excesivas respecto del rol y los incentivos de las empresas: en el largo plazo, una menor venta se traduce en mayores tarifas, en forma casi completamente compensatoria (pierden el retorno de inversiones necesarias). Además, los usuarios menores tienen baja incidencia en los ingresos, por lo tanto, si bien existe una conveniencia para las empresas en apoyar el subsidio, ésta es de corto plazo y por montos relativamente bajos.

4.2 Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

1. La mayor parte de las actividades se ejecutaron en forma eficiente si se considera que los recursos disponibles se destinaron en forma diferenciada por región de acuerdo a su realidad tarifaria y socioeconómica y que existen reasignaciones durante el período debido, fundamentalmente, a cambios en las tarifas.
2. Existen algunas actividades y componentes como la supervisión en terreno y capacitación cuya ejecución es incipiente e insuficiente y que es clave para mejorar la eficiencia y economía del Programa en lo que respecta a los pagos indebidos a las empresas sanitarias.
3. En algunos municipios, existen actividades relacionadas con la transferencia de los recursos a las empresas sanitarias donde se detectan atrasos que pueden generar aumento de gasto por concepto de intereses, los que deben ser asumidos por los propios municipios.
4. 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.

5. Es importante destacar que el subsidio implica un aumento radical de la eficiencia. En efecto, como se ha dicho anteriormente, el programa forma parte de una política institucional a partir del año 1989 en que, vía aumento de tarifas, se busca el autofinanciamiento de las empresas sanitarias. Hasta esa fecha existía un sistema de subsidios universales en que todos los usuarios cancelaban un monto inferior al real, lo cual era ineficiente si se considera que usuarios con capacidad de pago y altos volúmenes de consumo eran igualmente subsidiados. Con el programa, el objetivo es subsidiar sólo a la población más carente que es la que exhibe menor consumo. Así, en 1999, con un gasto real de \$ 20,9 mil millones, se atendió al 18% de los clientes residenciales urbanos de las empresas sanitarias (que representaban menos del 9% de la facturación total), otorgando una intensidad del orden del 60%. En 1999, las empresas sanitarias facturaron un monto total de \$ 260 mil millones (Fuente: SISS), por lo tanto, para reducir en un 60% el costo del agua por la vía de tarifas, de acuerdo al esquema institucional anterior al año 1989, las empresas tendrían que reducir sus ingresos en \$ 156 mil millones (beneficiando clientes residenciales y no residenciales). De acuerdo con la Ley de Tarifas del sector sanitario, una reducción de tarifas por debajo de lo que establece dicha ley, requiere que el Estado les pague la diferencia.

4.3 Recomendaciones sobre la Eficiencia

1. El Estado subsidia sólo a las familias más carentes que, en ausencia de subsidio, muy probablemente, serían clientes morosos. El análisis de la evolución de los clientes morosos con subsidio respecto de los clientes morosos no subsidiados, indicador de economía propuesto en la Matriz de Marco Lógico, constituye una importante herramienta para evaluar, también, la eficiencia y economía del Programa, en el sentido de determinar si efectivamente el Programa ha contribuido a reducir la morosidad y, por ende, ha apoyado la modernización del sector sanitario. Se estima importante disponer de esta información y sistematizarla a futuro.
2. Se recomienda, también, implementar un sistema de diferenciación socioeconómica dentro de cada grupo tarifario, al menos en dos niveles en un principio. Si bien es un proceso que podría aumentar la complejidad en la administración del Programa por parte de los encargados que ya cuentan con muchas responsabilidades, esto permitiría ahorrar recursos en los segmentos altos, segundo y tercer decil que tendrían un menor porcentaje de intensidad y liberarlos para usos más eficientes, por ejemplo dentro del marco presupuestario actual, para aumentar el número de cupos o intensidades en el primer decil en las comunas con listas de espera o para realizar inversiones en infraestructura sanitaria contempladas en la Ley. Asimismo y considerando modificaciones presupuestarias, estos fondos se podrían utilizar para financiar adecuadamente los gastos administrativos del Programa, capacitación y supervisión a nivel central, regional o municipal. Para lo anterior, MIDEPLAN debiera desarrollar una metodología para diferenciar la intensidad del subsidio entre distintos niveles socioeconómicos, y capacidad de pago, a partir de la información contenida en las fichas CAS.

3. De acuerdo a lo expresado en el capítulo anterior, la incorporación de recursos al presupuesto destinados a supervisión y capacitación, permitirían también disminuir la posibilidad de pagos indebidos a las empresas sanitarias.
4. 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

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

5.1 Análisis de Aspectos relacionados con el Nivel de Logro del Fin del Programa

El programa contribuye inequívocamente al logro del fin, facilitando el acceso a un bien básico por parte de la población de menores recursos que cuenta con conexión a la red de agua potable y alcantarillado.

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

No se identificaron recomendaciones relevantes.

6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad

La necesidad que dio origen al Programa sigue existiendo por las siguientes razones:

1. Los niveles de ingresos de las familias más carentes no han aumentado en forma significativa, por el contrario, en el período 1998-2000 se produjo un importante aumento de la cesantía (59% con respecto al año 1997).
2. La normativa vigente establece tarifas para los servicios sanitarios a nivel de autofinanciamiento, por lo tanto, no subsidian a los usuarios como lo hacían en forma previa a la aplicación de la nueva Ley de Tarifas de 1990.
3. Desde el año 1999 todas las empresas se encuentran fijando nuevas tarifas y los resultados obtenidos hasta el momento, en general, establecen alzas en los costos de los servicios.
4. La mayor parte de las empresas sanitarias aún no han construido sus sistemas de disposición y tratamiento de aguas servidas por lo que no han aplicado los cargos tarifarios por este concepto. Sin embargo y debido a la normativa ambiental en trámite, se estima que deberán hacerlo antes del año 2006 aproximadamente, por lo tanto, las cuentas de agua potable y alcantarillado se verán incrementadas en forma muy importante cuando entren en operación estos sistemas.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad

La continuidad del Programa se justifica plenamente, incorporando las modificaciones ya señaladas en el Informe con el objeto de mejorar su eficiencia y eficacia.

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

Las debilidades que se han identificado a nivel institucional, con insuficientes recursos destinados al monitoreo, supervisión y capacitación, permiten suponer que existe un margen importante para mejorar la eficacia y la eficiencia del programa. No obstante, el nivel de ejecución actual se estima que logra generar beneficios significativos, que asegurarían la sostenibilidad del programa.

7.1.2 Replicabilidad del Programa. (En caso que corresponda)

El programa sería replicable en la medida en que otros servicios de utilidad pública se consideraran como básicos, como podría ser el caso de energía eléctrica, de telefonía fija o móvil, para una plena incorporación de todos los sectores a un mundo con necesidades básicas crecientemente más complejas.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

El Programa es plenamente sostenible en sus actuales condiciones de operación, si bien éstas podrían ser mejoradas en los aspectos que se han señalado en los distintos puntos.

7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

Se recomienda mantener el programa en funcionamiento, pero dedicando mayores recursos profesionales y financieros a monitorear la cobertura y focalización a nivel de beneficiario, y a supervisar y capacitar a Intendencias y Municipios

8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos Innovadores del Programa

Respecto de otros programas de ejecución descentralizada, se puede considerar como una innovación que su normativa defina responsabilidades de supervisión y que los funcionarios de los organismos centrales participantes estén concientes y activos en fiscalizar resultados y capacitar personal de los organismos regionales y locales.

El programa permite reemplazar subsidios implícitos en las tarifas, que generaban condiciones de desfinanciamiento de las empresas sanitarias, distorsiones en la asignación de recursos, y que en definitiva, beneficiaban mayoritariamente a usuarios de altos ingresos, que son los que presentan los mayores consumos. Con el programa, el objetivo es subsidiar sólo a la población

más carente que es la que exhibe menor consumo. Así, en 1999, con un gasto real de \$ 20,9 mil millones, se atendió a cerca del 13,9% de los clientes totales de sanitarias, que representaban menos del 9% de la facturación total, con una intensidad del orden del 60%. Para lograr la misma intensidad por la vía de las tarifas, el subsidio implícito habría sido del orden de \$ 156 mil millones.

8.2 Conclusiones sobre Aspectos Innovadores del Programa

Los funcionarios de los organismos centrales participantes en el programa están concientes de que el desempeño del programa se define a nivel de usuario final y que para lograr un nivel adecuado, es necesario realizar actividades de supervisión, monitoreo y capacitación de los organismos descentralizados que participan.

III. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

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.
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.
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.).
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.
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.
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.
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.
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).
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.

IV. Referencias

1. Bibliografía

- Estudio de Monitoreo al subsidio de agua potable en los sectores de extrema pobreza de la I Región, realizado por la Serplac y MIDEPLAN, con fecha de agosto de 1995
- Estudio de monitoreo del subsidio de agua potable para la Región de Los Lagos, 1997
- MIDEPLAN, División Social: Documento N° 2: Focalización e impacto distributivo de los subsidios monetarios, Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)
- Antecedentes entregados por las unidades responsables, incluyendo la ley y el reglamento y otros.

2. Entrevistas Realizadas

Sr. José Contreras, Jefe del Departamento Social, Intendencia VIII Región

Sra. Inés Aguilera Encargada de CAS y de programas sociales, del Departamento Social de la Intendencia de la I Región,

Sra. Geldy Meléndez, supervisora regional de CAS, del Departamento Social de la Intendencia de la I Región,

Sra. Susana González y Sr. Arturo Méndez, DIPRES

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

B. MATRIZ DE MARCO LÓGICO (2 DE MARZO)

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
<p>NOMBRE DEL PROGRAMA: Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas. AÑO DE INICIO: 1990 MINISTERIO RESPONSABLE: MIDEPLAN/MINISTERIO DEL INTERIOR SERVICIO RESPONSABLE: DIVISION SOCIAL/ SUBDERE EJECUTIVO RESPONSABLE DEL PROGRAMA: Francisco Socías Hernández (MIDEPLAN), Elena Peralta (SUBDERE).</p>				
<p>FIN: EL ESTADO HA CONTRIBUIDO A LA IGUALDAD EN EL ACCESO DE TODA LA POBLACION AL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE AGUAS SERVIDAS PARA APOYAR LA MODERNIZACION DEL SECTOR SANITARIO. PROPÓSITO: PERMITIR EL ACCESO PERMANENTE, AL CONSUMO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO CUANDO CORRESPONDA A LA POBLACION MAS CARENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIO-ECONÓMICO.</p>	<p>Eficacia: SATISFACCION DE LA DEMANDA. Calidad: EL BENEFICIO ES DISTRIBUIDO EN FORMA OPORTUNA A LAS REGIONES. Eficiencia: LOS RECURSOS DESTINADOS PARA EL PROGRAMA LLEGAN EN FORMA OPORTUNA A LAS MUNICIPALIDADES. Economía: SE GENERA AHORRO DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO POR DIVERSAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS SIN DISMINUIR LA COBERTURA DEL SUBSIDIO.</p>	<p>POBLACION BENEFICIARIA / POBLACION OBJETIVO. TIEMPO: AJUSTE TARIFARIO / MEJORAMIENTO DE SUBSIDIOS. TIEMPO: ENTRE SOLICITUD DE RECURSOS MUNICIPIO Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS DIPRES. MONTO PRESUPUESTO APROBADO MENOS MONTO PRESUPUESTO UTILIZADO.</p>	<p>- MINISTERIO DEL INTERIOR/SUBDERE. - MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION. - SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS. - INSTANCIAS DE GOBIERNO INTERIOR: INTENDENCIAS REGIONALES Y GOBERNACIONES PROVINCIALES. - MUNICIPALIDADES DEL PAÍS.</p>	<p>- LA POBLACION BENEFICIARIA DEL SUBSIDIO PAGA EL MONTO NO SUBSIDIADO DE LAS PRESTACIONES. - LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE AGUAS SERVIDAS COBRAN LOS BENEFICIOS DE ACUERDO A LA NORMATIVA LEGAL.</p>

<p>COMPONENTES:</p> <p>1- DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE AGUA POTABLE URBANO A NIVEL REGIONAL</p> <p>2- DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS AL CONSUMO DE AGUA POTABLE RURAL A NIVEL REGIONAL</p> <p>3- DISTRIBUCIÓN Y TRANSFERENCIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS PARA EL PAGO DE LOS BENEFICIOS A LAS MUNICIPALIDADES.</p> <p>4.- MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS AL INTERIOR DE LA REGIÓN A NIVEL COMUNAL Y DE LA FOCALIZACIÓN DEL PROGRAMA EN LA POBLACIÓN OBJETIVO.</p>	<p>Eficacia:</p> <p>- SUBSIDIO S URBANOS Y RURALES CORRESPONDEN A LA POBLACIÓN OBJETIVO.</p>	<p>NÚMERO DE SUBSIDIOS URBANOS Y RURALES ENTREGADOS A NIVEL COMUNAL / POBLACIÓN OBJETIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CARENCIA.</p> <p>NUMERO DE JEFE DE FAMILIA QUE SE ENCUENTRAN POSTULANDO AL PROGRAMA / NUMERO DE SUBSIDIOS COMUNALES.</p>	<p>- MINISTERIO DEL INTERIOR/SUBDERE.</p> <p>- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN.</p> <p>- SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS.</p> <p>- INSTANCIAS DE GOBIERNO INTERIOR: INTENDENCIAS REGIONALES Y GOBERNACIONES PROVINCIALES.</p> <p>- MUNICIPALIDADES DEL PAÍS.</p>	<p>- LOS MUNICIPIOS ADMINISTRAN EL PROGRAMA CON EFICACIA Y EFICIENCIA.</p> <p>- LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS COLABORA EN LA CORRECTA ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA.</p> <p>- LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE RURAL CUENTAN CON LA CAPACIDAD TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA PARA PARTICIPAR EN EL PROGRAMA.</p>
<p>- Calidad: LOS SUBSIDIOS URBANOS Y RURALES SON ENTREGADOS EN FORMA OPORTUNA A LA POBLACIÓN OBJETIVO.</p>	<p>- Eficiencia: EL GASTO EFECTIVO DEL PRESUPUESTO ASIGNADO URBANO Y RURAL CORRESPONDE A LA POBLACIÓN BENEFICIARIA.</p>	<p>Nº DE BENEFICIARIOS QUE DEJARON DE CUMPLIR REQUISITOS LEGALES POR VIGENCIA / Nº DE BENEFICIARIOS EXTINGUIDOS.</p> <p>Nº DE SUBSIDIOS PAGADOS EN FORMA INDEBIDA POR MOROSIDAD / Nº TOTAL DE SUBSIDIOS PAGADOS.</p>		
<p>- Economía: SE HA LOGRADO REDUCIR LA MOROSIDAD DE LOS CLIENTES DEL SECTOR SANITARIO.</p>	<p>- PORCENTAJE DE MOROSOS SUBSIDIADOS / PORCENTAJE DE CLIENTES MOROSOS NO SUBSIDIADOS</p>			

<p>6- CAPACITACIÓN Y ASESORÍA PERMANENTE EN ASPECTOS LEGALES, ADMINISTRATIVOS, OPERATIVOS Y FINANCIEROS A PERSONAL DE INTENDENCIAS REGIONALES, GOBERNACIONES PROVINCIALES Y MUNICIPALES.</p>	<p>Eficacia y Calidad: SE CUENTA CON PERSONAL CAPACITADO Y ESPECIALIZADO EN EL TEMA.</p>	<p>Nº DE FUNCIONARIOS CAPACITADOS EN EL AÑO / Nº DE COMUNAS CON SUBSIDIOS.</p> <p>NÚMERO DE COMUNAS CAPACITADAS EN EL AÑO / Nº DE COMUNAS CON SUBSIDIOS.</p>	<p>EXISTE DISPOSICIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES COMUNALES PARA QUE LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DEL PROGRAMA SE CAPACITEN.</p>
<p>7- IMPLEMENTACIÓN DEL SUBSIDIO A LA INVERSIÓN EN SISTEMAS DE AGUA POTABLE RURAL.</p>	<p>Eficiencia: LOS FUNCIONARIOS DEL PROGRAMA MANEJAN CORRECTAMENTE EL PROCESO FINANCIERO.</p>	<p>Nº DE DÍAS REALES EN EL PAGO DE LAS FACTURAS / Nº DE DÍAS PLAZO LEGAL ESTABLECIDO.</p> <p>Nº HORAS EN CAPACITACIÓN / Nº FUNCIONARIOS CAPACITADOS.</p> <p>Nº COMUNAS SUPERVISADAS POR AÑO.</p> <p>Nº SUBSIDIOS COMUNAS SUPERVISADAS/TOTAL DE SUBSIDIOS</p> <p>COSTO PROMEDIO SUPERVISIÓN Y CAPACITACIÓN (GASTO PERSONAL NIVEL CENTRAL/Nº SUBSIDIOS COMUNAS SUPERVISADAS Y CAPACITADAS/</p>	

<p>ACTIVIDADES:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1.- DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO (ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR REGIÓN). 1.2. RECOMENDACIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE SUBSIDIOS URBANOS Y RURALES POR REGIÓN. 1.3.- ANÁLISIS DE AJUSTES TARIFARIOS. INDEXACIÓN POR GRUPOS TARIFARIOS. 1.4. RECOMENDACIÓN DE METROS CÚBICOS A SUBSIDIAR URBANO Y RURAL POR GRUPOS TARIFARIOS A NIVEL REGIONAL. 1.5.- RECOMENDACIÓN DE INTENSIDAD DE SUBSIDIO URBANO Y RURAL POR GRUPOS TARIFARIOS A NIVEL REGIONAL. 1.6. ANÁLISIS DE LAS ESTRUCTURAS DE CONSUMO DE LA POBLACIÓN. 1.7.- RECOMENDACIÓN DEL MARCO PRESUPUESTARIO NECESARIO PARA FINANCIAR LOS SUBSIDIOS. 1.8.- DICTACIÓN DE SUBSIDIOS Y MARCO PRESUPUESTARIO POR REGIÓN. 3.1.- DEFINICIÓN FLUJO DE CAJA RECURSOS FINANCIEROS POR REGIÓN. 3.2.- DICTACIÓN DE RESOLUCIONES REGIONALES DISTRIBUYENDO RECURSOS FINANCIEROS COMUNALES. 3.3.- TRANSFERENCIAS DE RECURSOS FINANCIEROS A LAS COMUNAS. 3.4.- SEGUIMIENTO TRANSFERENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS Y DEL GASTO EFECTIVO. 4.1.- ANÁLISIS DE COBERTURAS Y LISTAS DE ESPERA. 4.2.- REDISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS. 5.1.- MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS. 5.2.- TALLERES DE CAPACITACIÓN A PERSONAL DE INTENDENCIAS, GOBERNACIONES Y MUNICIPALIDADES. 5.3.- ELABORACIÓN DE INFORMES E INSTRUCTIVOS. 5.4. SUPERVISIÓN COMUNAL EN TERRENO. 6.- COORDINACIÓN INTERINSITUCIONAL. 7.- TRAMITACIÓN TOTAL DECRETO MOP FORMULA SOCIOECONÓMICA PARA LOS SAPR. 8.- PUESTA EN MARCHA SUBSIDIO SAPR. 			<p>EL MINISTERIO DE HACIENDA ASIGNA LOS RECURSOS DE ACUERDO A CRITERIOS TÉCNICOS Y CONSIDERANDO LA RECOMENDACIÓN DE MIDEPLAN.</p>
--	--	--	---

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

Como se señaló en el Informe, el Programa sólo dispone de presupuesto para la asignación de subsidios y no cuenta con fondos para gastos administrativos, personal de dedicación exclusiva o inversión en bienes de servicio. Los antecedentes presupuestarios entregados por la SUBDERE, expresados en moneda real de 2001, se muestran en los siguientes cuadros:

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gastos del Programa :

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo Presupuestario
		Monto	%	
		1997	16.463.950	
1998	17.548.100	19.805.249	103,82	-2.257.149
1999	19.792.160	20.965.375	105,93	-1.173.215
2000 (*)	22.460.949	20.389.152	90,78	2.071.797
2001	24.836.421	-----	-----	-----

(**) Aún sin término de cierre presupuestario, cifra preliminar.

2. Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa en Miles de Pesos

ANO 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	1512988	2481938	1131164	960106	2432398	619797	1045134	2354176	1428076	1234326	404117	269767	2600084	18474071
Componente 2	0	964	2971	90657	26156	56019	110240	110240	49266	42683	4919		8704	502819
Componente 3														
Total	1512988	2482902	1134135	1050763	2458554	675816	1155374	2464416	1477342	1277009	409036	269767	2608788	18976890
ANO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	1739021	2634561	1178905	1019115	2394297	637562	1161618	1956875	1494488	1382288	468334	312727	2785311	19165702
Componente 2	378	1244	3317	102249	36681	84279	157568	85461	76636	64352	7488		19893	639546
Componente 3														
Total	1739999	2635805	1182222	1121364	2430978	721841	1319186	2042336	1571124	1446640	475822	312727	2805204	19806248
ANO 1999	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	1863264	2546480	1209870	1035404	2530819	697186	1132069	2674015	1474346	1472568	564354	323638	2720020	20194053
Componente 2	4068	955	6347	133917	49904	91016	165757	119497	77647	84303	9358		28550	771319
Componente 3														
Total	1867332	2547435	1216217	1169321	2580723	788202	1297826	2793512	1551993	1506871	573712	323638	2748370	20965372
ANO 2000	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	168951	2640230	1098826	955608	3261911	604040	1112099	2102456	1624578	1503408	510915	305223	2226108	19635353
Componente 2	8623	1514	7433	144063	57099	77042	178193	90536	64161	91914	9884		23337	753799
Componente 3														
Total	1698574	2641744	1106259	1099671	3313010	681082	1290292	2192992	1688739	1595322	520799	305223	2249445	20389152

ANEXO 3: Propuesta de Matriz de Marco Lógico (en caso que corresponda)

ANEXO 1. Marco Lógico Aprobado por la Unidad Ejecutora (Versión del 16 03 01. Definitiva)

INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACION		SUPUESTOS
OBJETIVOS	FORMULA			
<p>FIN Contribuir a la mejoría del nivel de salud de la población que presenta problemas de urgencia de salud y a la percepción de seguridad de la población al respecto.</p>				
<p>PROPOSITO Resolución de la demanda de urgencia en la red pública, en forma oportuna y eficaz, de acuerdo a estándares de calidad y equidad en el acceso</p>	<p>1.Eficacia % Población con acceso oportuno y equitativo a atención de urgencia</p> <p>2.Calidad % Grado de satisfacción del usuario externo con la atención otorgada</p>	<p>1. N° de habitantes con acceso at. Urgencia 24 hrs en Hospitales de mediana y alta complejidad por región/N° total de habitantes por región</p> <p>1. N° total de atenciones por nivel (SAPU, UEH, SAMU)/Población Usuaría de cada nivel (país - región)</p> <p>1. N° de consultas SAPU + N° de consultas SUH/Población</p> <p>2. % de usuarios externos que declararon satisfacción con atención en UEH por región, según estudios (2)</p> <p>2. %de usuarios externos que declararon satisfacción con atención SAMU en RM, según estudios (2)</p>	<p>Anuarios Estadísticos INE</p> <p>Informe n° 3: catastro establecimientos de salud</p> <p>RMC producción urgencia</p> <p>Dpto.Estadística Minsal</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Estudio 1997-98 Satisfacción Usuario (DISAP)</p> <p>Reforma de Salud</p> <p>Encuesta realizada en RM año 2001</p> <p>Encuesta estudio carga de trabajo Centro Regulador (CR) RM</p>	<p>La población puede acceder a la red de atención de urgencia</p> <p>El tema de urgencia es prioridad para las autoridades nacionales y regionales</p> <p>Oportunidad de disponibilidad de recursos financieros y productivos</p>

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<p>3.Economía % Ejecución Presupuestaria</p>	<p>2. % de usuarios internos que declararon satisfacción con funcionamiento de SAMU</p> <p>3. Agregación de indicadores por componentes</p>	<p>Encuesta estudio carga de trabajo Centro Regulator (CR) RM</p> <p>Informes Ejecución Presupuestaria</p>	
<p>COMPONENTES</p> <p>1. Atención de morbilidad general de urgencia en Consultorios y Postas Rurales a personas que la demanden.</p> <p>2.- Atención de morbilidad general de urgencia en SAPU a personas que la demanden.</p>	<p>1.1 Eficacia</p> <p>1.2 Eficiencia Productividad horas médicas 2000</p> <p>1.3 Calidad</p> <p>1.4 Economía</p> <p>2. 1Eficacia Nº Consultas por beneficiario</p> <p>2. 2Eficiencia Productividad horas médicas contratadas</p> <p>Costo total de atención de urgencia en SAPU</p>	<p>(País-Región)</p> <p>1.2 Nº Consultas Médicas efectuadas 2000/ Nº Horas Médicas disponibles 2000 (país-región)</p> <p>2.1 Nº Consultas Médica /Pop. Beneficiaria (país – región)</p> <p>2.2 Nº Consultas Médicas efectuadas / Nº Horas Médicas disponibles (país – región)</p> <p>2.2 Gasto en Operación SAPU/ Nº de consultas (país – región)</p>	<p>Informes DIVAP Dpto. Estadísticas Minsal</p> <p>Informes DIVAP-FONASA Dpto. Estadísticas Minsal</p> <p>Informes DIVAP Dpto. Estadísticas Minsal</p> <p>Informes DIVAP Dpto. Estadísticas Minsal SS</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<p>2.3 Calidad</p>	<p>2.3 N° Profesionales capacitados en SAPU por región 1998 /N° total profesionales SAPU (país – región)</p> <p>2.3 N° de Técnicos y choferes capacitados en SAPU por región/N° total de técnicos y choferes de SAPU por región (país – región)</p>	<p>Municipios</p> <p>Informes DIVAP</p> <p>Informes DIVAP</p>	
	<p>2.4 Economía Rendimiento de transferencias</p>	<p>2.4 Transferencias/N° de consultas (país – región)</p>	<p>Consolidado de datos de ingreso.</p> <p>Encuesta anual de satisfacción</p>	
<p>3. Atención, traslado y coordinación de urgencia – emergencia, individual y colectivo, por medio del SAMU (Urgencia 131 o SAMU) a personas que la demanden.</p>	<p>3.1 Eficacia Cobertura Poblacional Red Prehospitalaria</p>	<p>3.1 (N° Móviles Básicos/Población Total) X 100.000 (país – región)</p> <p>3.1(N° Móviles avanzados/Población Total) X 100.000 (país – región)</p> <p>3.1 (N° Bases/Población Total) X 100.000 (país – región)</p> <p>3.1 N° Comunas con acceso solo a teléfono de red fija URGENCIA 131 /N° Total Comunas</p>	<p>Informes DIVAP Dpto. Estadísticas Minsal Fonasa</p> <p>Informes Operación SAMU regionales SS</p> <p>Informes Operación SAMU regionales SS</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		<p>(país – región)</p> <p>3.1 Población con acceso solo a teléfono de red fija URGENCIA 131 /Población Total (país – región)</p> <p>3.1 N° Comunas con acceso solo a teléfono de red móvil URGENCIA 131 /N° Total Comunas (país – región)</p> <p>3.1 Población con acceso solo a teléfono de red móvil URGENCIA 131 /Población Total (país – región)</p> <p>3.1 N° Profesionales capacitados en atención prehospitalaria por región 1998,2000/N° total profesionales SAMU (país – región)</p> <p>3.1 N° de Técnicos y choferes capacitados/N° total de técnicos y choferes (país – región)</p> <p>3.2 Costo Operación Móviles Básicos y Avanzados/ Salidas Móviles Básicos y Avanzados</p>	<p>SS</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p>	
	<p>3.2 Eficiencia Costo promedio de atención por móvil básico y avanzado</p>			

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		<p>(país – región)</p> <p>3.2 Costo Medio Salidas Móviles básicos y avanzados (anual) (país – región)</p> <p>3.3 Calidad Tiempo de respuesta salidas</p> <p>3.3 Tiempo promedio de respuesta a) Desde intento de comunicación hasta respuesta telefónica b) Desde comunicación hasta llegada del móvil</p> <p>3.3 Rechazos / Total de llamadas</p> <p>3.4 Economía Relación entre facturación y gasto</p> <p>Relación entre prestaciones otorgadas y facturadas</p>	<p>Informes Operación SAMU regionales- Fonasa</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales (muestra RM)</p> <p>Informes Operación SAMU regionales (muestra RM)</p> <p>Informes Operación SAMU regionales</p> <p>Informes Operación SAMU regionales (muestra)</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>4. Atención de urgencia – emergencia en hospitales a personas que demanden directamente la atención, que provengan de sistemas relacionados o de establecimientos de salud que la demanden.</p> <p>5. Atención en Unidad de Paciente Crítico (UCI y UTI) a personas derivadas por orden médica.</p>	<p>4.1 Eficacia Consultas por Usuario Atención Cerrada</p> <p>4.2 Eficiencia</p> <p>4.3 Calidad Tiempo de espera</p> <p>4.4 Economía % Recuperación por atención a otros seguros (muestra)</p> <p>5.1 Eficacia Cobertura Camas Críticas (UCI-UTI) por población</p> <p>Índice de demanda de camas críticas</p>	<p>4.1 N° Consultas Médicas Urgencia /Población Usuaría Atención Cerrada (país – región)</p> <p>4.3 (Hora Atención - Hora arribo UEH)</p> <p>4.3 (Hora ejecución examen – Hora solicitud)</p> <p>4.3 (Hora de Hospitalización – Hora indicación de Hospitalización)</p> <p>4.5 Recuperación de costo de atención a beneficiarios de otros seguros</p> <p>4.4 \$ Pagado no beneficiarios/ \$ Facturado a no beneficiarios</p> <p>5.1 (N° Camas UCI-UTI/ Población Usuaría Atención Cerrada y por población total) X</p>	<p>Informes Operación SAMU regionales (muestra)</p> <p>Dpto Estadísticas Minsal (RMC Respectivo) Anuarios estadísticos INE</p> <p>UGS – SS</p> <p>UGS –SS</p> <p>Registro contable hospitales Some-Comercialización</p> <p>Registro contable hospitales Some-Comercialización</p> <p>SOME hospital</p> <p>Informe DINRED Camas Críticas</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	<p>5.2 Eficiencia Indice Ocupacional</p> <p>Intervalo de Sustitución</p> <p>Indice de rotación</p> <p>Promedio días de estada</p> <p>5.3 Calidad</p> <p>5.4 Economía Recuperación atención no beneficiarios</p>	<p>100.000 (país – región)</p> <p>5.2 Días cama Ocupados(DCO)/Días Cama Disponibles(DCD)</p> <p>5.2 (DCD-DCO)/total egresos</p> <p>5.2 (Egresos X N° días del periodo)/DCD</p> <p>DCO/Egresos</p> <p>5.3</p> <p>5.4 Ingresos totales/Gastos totales</p> <p>5.4 \$ Pagado no beneficiarios/ \$ Facturado a no beneficiarios</p>	<p>Muestra de algunos Hospitales (encuesta)</p> <p>Muestra de algunos Hospitales (encuesta)</p> <p>Muestra de algunos Hospitales (encuesta)</p> <p>Muestra de algunos Hospitales (encuesta)</p> <p>Registro contable hospitales Some – Comercialización</p> <p>Registro contable hospitales Some – Comercialización</p>	

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>6. Garantía de calidad de servicios de urgencia ofrecidos por otros proveedores</p>	<p>Eficacia % de servicios acreditados de acuerdo a estándares ministeriales</p>	<p>Nº de servicios acreditados/Nº de servicios supervisados</p>	<p>Registros de servicios de Salud</p>	
<p>ACTIVIDADES</p> <p>1. ATENCIÓN PRIMARIA</p> <p>1.1 Cálculo y monitoreo de la demanda de atención de urgencia por usuario, por postas y consultorios. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p> <p>1.2 Cálculo y monitoreo del rendimiento del RRHH por postas y consultorios. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p> <p>1.3 Cálculo y monitoreo del rendimiento de boxes y unidades de apoyo, por postas y consultorios. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p> <p>1.4 Gestionar localmente la oferta de acuerdo a la demanda, asegurando al usuario el acceso a la atención de urgencia.(red)</p> <p>1.5 Cálculo financiamiento de la atención de urgencia per cápita por comuna.</p> <p>1.6 Traspasar recursos vía Servicios de Salud a Municipios</p>				

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>1. SAPU</p> <p>1.1 Cálculo y monitoreo de la demanda de atención de urgencia por usuario, por SAPU. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p> <p>1.2 Cálculo y monitoreo del rendimiento médico por SAPU. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad.</p> <p>1.3 Cálculo y monitoreo del rendimiento de boxes y unidades de apoyo, por SAPU. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p> <p>1.4 Gestionar localmente la oferta de acuerdo a la demanda, asegurando el acceso a la atención de urgencia.</p> <p>1.5 Establecer criterios de elegibilidad de establecimientos para funcionamiento SAPU</p> <p>1.6 Traspaso de recursos para operación SAPU</p> <p>2. SAMU Estudio</p> <p>3.1 Diseño modelo red de urgencia regional.</p> <p>3.2 Elaboración de proyecto por parte de entidades ejecutoras.</p> <p>3.3 Ejecución del proyecto</p> <p>3.4 Traspaso de recursos de operación.</p>				

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>3.5 Generación de informes de producción.</p> <p>3.6 Evaluación, ejecución y readecuación del modelo.</p>				
<p>Centro Regulator y Móviles</p>				
<p>3.7 Cálculo y monitoreo de la demanda de atención (llamadas) de emergencia - urgencia por usuario y las salidas correspondientes de móviles.</p>				
<p>3.8 Cálculo y monitoreo de la carga de trabajo del RRHH en el CR y los móviles.</p>				
<p>3.9 Monitoreo de la infraestructura</p>				
<p>3.10 Gestionar localmente la oferta de acuerdo a la demanda y asegurar el acceso a la atención de emergencia - urgencia, vía derivación articulada al establecimiento de salud correspondiente.</p>				
<p>4. EMERGENCIA HOSPITALARIA</p>				
<p>4.1 Cálculo y monitoreo de la demanda de atención de urgencia por usuario, por red de hospitales. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p>				
<p>4.2 Cálculo y monitoreo del rendimiento del RRHH por red de hospitales. Lo anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p>				
<p>4.3 Cálculo y monitoreo del rendimiento de boxes y unidades de apoyo, por red de hospitales. Lo</p>				

OBJETIVOS	INDICADORES	FORMULA	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>anterior en términos de frecuencia y estacionalidad</p> <p>4.4 Gestionar localmente la oferta de acuerdo a la demanda, asegurando al usuario el acceso a la atención de urgencia.(red)</p> <p>4.5 Cálculo financiamiento de la atención de urgencia per cápita por hospital y red.</p> <p>4.6 Traspasar recursos vía Servicios de Salud y Hospital.</p> <p>5. CAMAS CRITICAS</p> <p>5.1 Diagnóstico de disponibilidad y uso de camas críticas</p> <p>5.2 Definición de diferentes niveles de camas UCI y UTI según capacidad resolutive.</p> <p>5.3 Definición de diferentes criterios de acreditación según punto anterior.</p> <p>5.4 Definición de valorización diferenciada en arancel Fonasa según 2 puntos anteriores.</p> <p>5.5 Definición de Nº de camas críticas necesarias por región o SS según grado de resolutiveidad y ubicación geográfica, basado en recopilación de antecedentes Nacionales y comparación con algunos indicadores internacionales.</p> <p>Proyección a 5 - 10 años de los requerimientos, según características demográficas y epidemiológicas</p> <p>5.6 Creación de software de seguimiento de disponibilidad de camas críticas (RRHH, Equipamiento) y su grado de uso,</p>				

OBJETIVOS	INDICADORES		MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
		FORMULA		
<p>para disponer en cualquier momento de "mapa " nacional al respecto</p> <p>5.7 Definir etapas de implementación de lo requerido según todos los análisis anteriores.</p>				