
**EVALUACION GUBERNAMENTAL DE
PROGRAMAS AÑO 2001 .**

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

EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

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

PRESUPUESTO AÑO 2001: \$ 24.836 millones

1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Fin

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

1.2 Propósito

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

1.3 Población Objetivo

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

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

1.4 Población Beneficiaria

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

1.5 Descripción General del Diseño del Programa

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

Componente 1:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Componente 2:

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

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

1.6 Antecedentes de Gasto

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

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 Diseño

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Organización y Gestión

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

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

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

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

2.3 Eficacia y Calidad

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Economía (desempeño financiero) / Eficiencia

Economía

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

Eficiencia

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

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

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

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

2.5 Principales Recomendaciones ^(*)

2.5.1 Recomendaciones que no Involucran Recursos Adicionales

1. Mejorar la focalización a nivel comunal: Para ello, MIDEPLAN debería elaborar una metodología específica para estimar los ingresos y verificar la incapacidad de pago de los potenciales beneficiarios, excluyendo postulantes que no cumplan el requisito. Esta medida se debe complementar con un reforzamiento de la supervisión y monitoreo con el fin de asegurar que dicha metodología se aplique.
2. Aumentar la intensidad del subsidio para los beneficiarios de menores ingresos, para reducir la probabilidad de mora y por tanto de pérdida del subsidio. Ello debiera ir acompañado con una reducción del porcentaje subsidiado para los beneficiarios menos pobres, con lo cual esta medida se podría autofinanciar. Para lo anterior, sería necesario que MIDEPLAN desarrollara una metodología para diferenciar entre niveles de ingreso dentro de la población beneficiaria y la difundiera a nivel regional y comunal.
3. Incorporar indicadores de focalización y programar estudios periódicos para verificar en terreno este aspecto.
4. Reforzar las funciones de monitoreo, supervisión y capacitación que debe desarrollar la SUBDERE. Dicho organismo debe elaborar un plan permanente para desarrollar dichas funciones a un nivel acorde con las limitaciones que puedan presentar los organismos regionales y locales (rotación de funcionarios, nivel de calificación, etc.).
5. Se deben reducir más los tiempos de traspaso de fondos a los municipios, puesto que las empresas sanitarias están facultadas para cobrar intereses por los atrasos a las municipalidades.

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

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

2.5.2 Recomendaciones que Involucran Recursos Adicionales Significativos

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

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