



# Autoconstrucción

## 2011 - 2012

**Área Programática: Vivienda**  
**Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**  
**Dirección Nacional de Vivienda**

El presente resumen ejecutivo está basado en el informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño elaborado por Robledo, Cuello, Boggia & Parma, 2012. Las citas textuales extraídas del referido informe son identificadas por medio del uso de comillas y letra cursiva.

Por AGEV la contraparte de los evaluadores externos estuvo a cargo de Juan Pablo Móttola, Victoria Galante y Ana Laura García.

Se agradece la colaboración durante el proceso de evaluación de: Dr. Gerardo Siri; A.S. Lucía Etcheverry; A.S. y Soc. Perla Rodríguez; Mag. Hugo Roche; A.S. Rosana Vede, Cra. Cecilia Oronoz, Ec. Sebastián Moreno, Soc. Viviana Martínez, así como también el aporte del consultor internacional Ec. Ramiro Moya.

**Presidencia de la República**

José Mujica  
*Presidente*

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Gabriel Frugoni  
*Director*

**Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)**

Janet López  
*Directora*

**División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas**

Juan Pablo Móttola  
*Director*

María Noel Cascudo  
Juan Manuel Lanza  
Federico Ott  
Juan Manuel Regules  
Nora Gesto  
Ruy Blanco  
Soledad Canto  
Analía Mariño  
Fernando Salas  
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resultados de las evaluaciones DID corresponden a análisis realizados por evaluadores externos a la administración y los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los mismos.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

**Datos de la publicación**

Dirección de Gestión y Evaluación  
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598-2) 150 int. 8005 / 8001  
Correo electrónico: [contacto@agev.opp.gub.uy](mailto:contacto@agev.opp.gub.uy)  
Sitio web: [www.agev.opp.gub.uy](http://www.agev.opp.gub.uy)  
Primera Edición, octubre de 2014  
Diseño: [www.beleza.com.uy](http://www.beleza.com.uy)  
Fotos: Ceditas por Presidencia de la República Oriental del Uruguay  
Corrección: Eduardo De León, Fernando Errandonea, Olga Beltrand y Daniel Rótulo.  
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro  
ISSN: 2301-1475  
Esta publicación se terminó de imprimir en IMPRENTA BOSCAN SRL en el mes de octubre de 2014.  
Depósito legal: 365025

# Introducción

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir a la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño. Estas evaluaciones tienen como objetivo aportar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas, facilitando el aprendizaje organizacional destinado a impulsar acciones de mejora de los servicios públicos y apoyar el proceso de toma de decisiones.

En un plazo de seis meses las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora de las intervenciones, que condicionan la posibilidad de generar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dichas evaluaciones tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a alcanzar un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir a las autoridades tomar decisiones con un mayor nivel de información y un conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material, que compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID, contribuye a uno de los objetivos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

## > DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

### (I) OBJETIVOS

La intervención Autoconstrucción de vivienda social es llevada adelante por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Vivienda.

*El propósito de la intervención es lograr que los “hogares de ingresos medios y bajos (hasta 60UR) de todas las localidades del país accedan a una vivienda digna de forma permanente y sustentable, en terreno público o privado, con materiales adecuados y aprovechando a través de la autoconstrucción los recursos y potencialidades de los hogares.”*

Durante el año 2011 se inicio su implementación en las modalidades de (i) autoconstrucción en terreno privado y público no municipal, y (ii) autoconstrucción en terreno público municipal. En la primera modalidad se realizaron convocatorias a interesados en postularse a la obtención de préstamos en: Salto, Paysandú, Tacuarembó, Florida, San José, Maldonado, Canelones y Montevideo. En la segunda, se realizaron acuerdos con las Intendencias de Salto y Paysandú (habiéndose transferidos recursos para realización de las obras). Al momento de la evaluación aún no había comenzado la construcción de viviendas en ninguna de las dos modalidades.

Cabe agregar, que debido a que la intervención se encontraba en una fase inicial (o piloto) la evaluación estuvo centrada en el análisis del diseño de la misma. También fueron incluidos aspectos de gestión que ya habían

sido implementados y/o previsiones realizadas en vistas a una ampliación futura de la intervención (o fase nacional).

### (II) POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

La población que potencialmente puede acceder a la intervención comprende a los hogares con ingresos mensuales

***El propósito de la intervención es lograr que los “hogares de ingresos medios y bajos (hasta 60UR) de todas las localidades del país accedan a una vivienda digna de forma permanente y sustentable, en terreno público o privado, con materiales adecuados y aprovechando a través de la autoconstrucción los recursos y potencialidades de los hogares.”***

de hasta 60 unidades reajustables (equivalentes a \$U 32.600 en enero 2012) que: (i) no cuentan con vivienda en propiedad en ningún punto del territorio nacional, (ii) tienen disposición para la autoconstrucción y (iii) poseen por lo menos un integrante con entre 18 y 55 años de edad. A partir de estimaciones<sup>1</sup> realizadas para el año 2011, la población potencial alcanza a un máximo de 244.721 hogares (76.853 en Montevideo -31%- y 167.868 en el Interior -69%-). La población objetivo refiere a los hogares que serán atendidos por la intervención y está vinculada a los cupos que se brindarán en función de los recursos disponibles. Para la modalidad de terreno privado se ofrecieron 440 cupos en el año 2011, previéndose asignar un total de 2.100 cupos en el período 2011-2014.

### (III) RECURSOS ASIGNADOS

La intervención está contenida en el área programática Vivienda (AP 17). Durante

<sup>1</sup> Se trata de estimaciones de máxima realizadas con la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En la medida que a través de esa fuente no se pueden, por ejemplo, relevar aspectos importantes como la “disposición a la autoconstrucción” las cifras sobreestiman la población potencial. La incorporación del factor “disposición” reduciría el número de hogares que en la práctica puedan postular.

el año 2011 el presupuesto total de la intervención fue de \$U 284.963.000 equivalentes al 9% del programa presupuestal N° 521 “Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional” y al 11% de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), que es la unidad ejecutora responsable de la intervención. La principal fuente de financiamiento corresponde al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (73%) seguido por el aporte de los propios beneficiarios a través de su trabajo (23%) y finalmente por Rentas Generales (4%)<sup>2</sup>.

#### **(IV) ESTRATEGIA GENERAL**

Para el logro del propósito, la intervención se estructura en dos componentes en función de sus modalidades de trabajo: (i) autoconstrucción en terreno privado y público no municipal, y (ii) autoconstrucción en terreno público municipal.

Ambos componentes están orientados a brindar el soporte necesario a los hogares beneficiarios de la intervención para que construyan sus propias viviendas aportando su mano de obra. Todas las viviendas construidas en este marco utilizarán los planos de vivienda económicos municipales que cumplan con los requerimientos exigidos por el MVOTMA (el período de construcción tiene un plazo máximo de 24 meses desde el primer desembolso).

Ambos componentes prevén similares sub componentes: (a) el apoyo financiero a través de préstamos para la compra de los materiales y servicios específicos (ej.

sanitaria, electricidad) por hasta 200.000 UI<sup>3</sup> (equivalentes a \$U 463.000<sup>4</sup>); (b) el apoyo técnico a través del asesoramiento y capacitación de los hogares beneficiarios con las orientaciones que brindaran los Equipos Técnicos Multidisciplinarios -ETM- (cada uno integrado por: un arquitecto, un idóneo en construcción y un trabajador social) y (c) el apoyo a la inclusión e inserción social que prevé una atención adicional hacia aquellos hogares que presenten situaciones de vulnerabilidad social crítica a efectos de garantizar su permanencia en la intervención (también realizada por los ETM). Como se aprecia en el Cuadro 1 los servicios reseñados se corresponden con cada uno de los sub-componentes de la intervención.

Las principales característica del primer componente es que su gestión recae fundamentalmente en la órbita de la Dirección Nacional de Vivienda que brindará los soportes necesarios para el proceso de autoconstrucción de viviendas en terrenos provistos por el propio beneficiario (terreno privado que debe cumplir con las condiciones de admisibilidad previstas por el MVOTMA) o por un actor público no municipal (por ejemplo, terrenos provenientes de la carteras de tierras del MVOTMA). Asimismo, en la implementación del componente también participa la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), como brazo ejecutor del Ministerio y se compromete a: (i) destinar los fondos recibidos del MVOTMA a pagar a los hogares beneficiarios (contra avance de obra certificado por los ETM); (ii) rendir cuenta de la ejecución de los montos recibidos en forma trimestral; (iii) cobrar los créditos otorgados por la ANV

<sup>2</sup> La fuente Fondo Nacional de Viviendas comprende las inversiones (incluyen la escritura). El aporte de los beneficiarios que comprende la mano de obra aportada a la construcción de la vivienda. La fuente Rentas Generales incluye el financiamiento de sueldos, aguinaldos, aportes patronales de los funcionarios y gastos de funcionamiento.

<sup>3</sup> Ese monto se puede ampliar de forma excepcional hasta un 15% por razones técnicas fundadas. El financiamiento se otorga en unidades indexadas con una tasa de interés anual del 5% y con un plazo de amortización de hasta 15 años. En función de los ingresos del hogar la DINAVI podrá otorgar un subsidio de hasta un 100% en el recupero de cuotas entre los beneficiarios.

<sup>4</sup> Valor de la UI al 31/12/2011 es de \$U 2,3171 (fuente: INE).

**Cuadro 1. Resumen estrategia de la intervención**

Componentes	Sub Componentes	Descripción
<b>1. Autoconstrucción en terreno privado o público (no municipal).</b>	1.1 Apoyo financiero y gestión	Comprende la concesión de préstamos para la compra de materiales y servicios para la autoconstrucción.
	1.2 Apoyo técnico	Comprende el asesoramiento técnico a los hogares participantes durante proceso de autoconstrucción por Equipos técnicos Multidisciplinarios -ETM-.
	1.3 Apoyo a la inclusión e inserción social	Comprende un apoyo adicional a los hogares que presentan mayores grados de vulnerabilidad por parte de los ETM a efectos de garantizar su permanencia en la intervención.
<b>2. Autoconstrucción en terreno público municipal</b>	2.1 Apoyo financiero y gestión	Comprende la concesión de préstamos para la compra de materiales y servicios para la autoconstrucción.
	2.2 Apoyo técnico	Comprende el asesoramiento técnico a los hogares participantes durante proceso de autoconstrucción por Equipos técnicos Multidisciplinarios -ETM-.
	2.3 Apoyo a la inclusión e inserción social	Comprende un apoyo adicional a los hogares que presentan mayores grados de vulnerabilidad por parte de los ETM a efectos de garantizar su permanencia en la intervención.

Fuente: Informe de Evaluación DID para la Intervención Autoconstrucción.

a los beneficiarios y (iv) realizar la gestión de cobranza informando al MVOTMA los atrasos que se producen.

En el segundo componente cobran mayor relevancia las Intendencias Departamentales en coordinación con la DINAVI/ MVOTMA (quién realiza la mayor parte del financiamiento de la intervención). Entre otros aspectos, las Intendencias: (i) proponen un proyecto social y arquitectónico que servirá de marco para el proceso de autoconstrucción (a ser aprobado por DINAVI); (ii) brindan los terrenos

en donde se levantarán las viviendas; (iii) realizan el acompañamiento técnico de los hogares beneficiarios y (iv) brindan otros aportes (p. ej. áridos, herramientas, logística). En este caso el rol de la ANV podrá diferir al previsto en el primer componente en función de las características de los convenios firmados con las Intendencias Departamentales (quienes podrán realizar algunas de las funciones previstas para la ANV). Por ejemplo, las Intendencias Departamentales podrán recibir transferencias de recursos desde el MVOTMA a una cuenta extra presu-

puestal para la compra de materiales y su posterior entrega a los beneficiarios.

En ambos componentes, las transferencias de recursos se realizan en función de los avances de obras alcanzados certificados por los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM). “(...) los materiales y/o dinero, serán entregados previo otorgamiento de la escritura de convenio de adeudos por construcciones con el beneficiario, según el avance de obra y con la supervisión del equipo de asistencia técnica asignado a cada familia”. En relación al recupero de los préstamos, se prevén la posibilidad de otorgar subsidios de hasta un 100% por parte del MVOTMA según lo establecido en el reglamento de subsidio y mecanismos de gestión del crédito (recupero, monitoreo y gestión de la morosidad) basados en el pago de cuotas a través de la Agencia Nacional de Vivienda.

## ➤ RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### (I) DISEÑO

La estrategia de la intervención se entiende adecuada en términos generales para superar las dificultades que tienen los hogares de ingresos medios y bajos en el acceso a una vivienda digna y de calidad, principal problema que se busca solucionar con esta iniciativa.

La magnitud del problema se ve reflejado en los volúmenes de población potencial que está en condiciones de acceder a la intervención, así como, en los niveles de déficit habitacional cuantitativo que presenta el país. En ese sentido, la estrategia es consistente y está acorde con los objetivos de política impulsados en

los dos últimos Planes Quinquenales de Vivienda y más concretamente “Mi lugar entre todos”. La evaluación entiende como positivo el inicio de una modalidad de autoconstrucción innovadora que incluye las Intendencias Departamentales y facilita el *desarrollo de capacidades* para familias de sectores vulnerables.

Desde el punto de vista del diseño la evaluación también advierte que la modalidad de autoconstrucción funciona de manera adecuada en grupos vulnerables socioeconómicamente con baja calificación y tiempo disponible, como indica la evidencia internacional al respecto<sup>5</sup>. En especial destaca que es una modalidad: (i) atractiva para familias con bajos ingresos, sin capital económico y escasa formación para las cuales la autoconstrucción es una forma de acceso a las viviendas e incorporación de un oficio que mejore sus oportunidades laborales, y (ii) adecuada en tiempos recesivos de la economía con índices altos de desempleo en la medida en que se reduce el “costo oportunidad” de las familias asociada a la autoconstrucción<sup>6</sup>.

En base a esto, la evaluación pone reservas en relación a la modalidad de autoconstrucción en terreno privado que se podrían manifestar en una baja demanda del servicio. En especial, debido al perfil socioeconómico de las familias que podrían postular a esa modalidad (que poseen terreno propio en regla y al día) y el dinamismo de la economía durante este período. Esto podría jugar en contra de la intervención, al hacer que el costo oportunidad del tiempo dedicado a la autoconstrucción fuera alto en relación, por ejemplo, el ingreso que le representa al hogar beneficiario su participación en el mercado laboral.

<sup>5</sup> Tibaijuka A. K. (2009): *Building Prosperity. The Centrality of Housing in Economic Development*. Publicado por Earthscan. UN-Habitat.

<sup>6</sup> Informe del consultor internacional Ec. Ramiro Moya presentado a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto durante el año 2011.



Desde el punto de vista de la lógica interna de los objetivos propuestos (consistencia vertical), los componentes y sub componentes identificados son suficientes y necesarios en términos generales para el logro del propósito de la intervención y contribuyen al fin de la misma, no identificándose componentes adicionales que sean necesarios desarrollar. *“Los productos propuestos en ambos componentes son pertinentes y medibles relacionándose con el objetivo propuesto y contribuyendo al logro del propósito”*. También se entiende como un acierto el desarrollo de subcomponentes que brinden un sostén adicional a los hogares más vulnerables durante el proceso de autoconstrucción entendido como *“el plus que puede aportar más allá de la generación de unidades de vivienda”* y la inclusión de actividades específicas de coordinación y divulgación con las Intendencias Departamentales.

Asimismo, en la medida que la intervención se encuentra en fase inicial resulta clave analizar los resultados de los primeros procesos de autoconstrucción en todas sus etapas (llamado, inscripción, construcción, ingreso a la vivienda, etc.) y

en las diferentes modalidades (en especial en terreno privado).

Por otro lado, la evaluación encontró difusa la definición de algunos objetivos, en especial a nivel de: fin (relacionado a definición amplia de calidad de vida); propósito (relacionado a la necesidad de operacionalizar satisfacción de los beneficiarios) y componentes (relacionados con la explicitación de sus objetivos a ese nivel). Asimismo, se advierten que en el diseño de los subcomponentes hay tareas asignadas a las familias que pueden generar enlentecimientos excesivos en el avance de obra (riesgos asociados al acopio de materiales; serenada de obra; compra de herramientas) y una *“gran carga de responsabilidades”* sobre los Equipos Técnicos Multidisciplinarios en la medida que sobre ellos recae el apoyo directo a los hogares y la mitigación de gran parte de los riesgos que pueden comprometer el avance de las obras. Finalmente, en relación al monto a prestar a las familias (200.000 UI) se identifican diferentes costeos que no permiten ser concluyentes sobre la suficiencia del mismo, si bien hay mecanismos para mitigar ese riesgo (extensión de



hasta un 15% del préstamo por razones técnicas fundadas).

Desde el punto de vista de los sistemas de monitoreo, en el marco de la evaluación se desarrolló un número importante de indicadores adecuados para el seguimiento y evaluación de los avances en los objetivos propuestos. La gran mayoría están vinculados a la eficacia de la intervención (57%), seguido por la calidad de los servicios (15%), la eficiencia (15%) y economía (13%). En ese sentido, *“(...) el mayor reto que tiene la intervención es la necesidad de construir y adecuar los sistemas de registro e información, necesarios para poder medir los indicadores diseñados (...)”*. Asimismo, se identificó que el Sistema de Gestión de Acceso y Permanencia en la Vivienda (GAPEV) tiene potencial como fuente de información para indicadores relevantes a la gestión, aunque aún presenta debilidades en su manejo o información incompleta.

Sin embargo, los datos recabados por la intervención para la toma de decisiones relacionadas al proceso de gestión aún no constituye un sistema de información pertinente, oportuno y de calidad limitando de forma importante las posibilidades de adopción *“medidas de corrección de rumbo, prioridades o necesidad de mejora de focalización en base a datos sistematizados”*.

### **(II) IMPLEMENTACIÓN**

La evaluación arrojó *“que la estructura organizacional diseñada para la DINAVI es adecuada para llevar adelante la intervención tanto en su fase piloto como en su ampliación a nivel nacional”*. Las funciones claves para el funcionamiento de la intervención se encuentran asignadas

correctamente dentro de las áreas de la División Social.

En la fase piloto en que se encuentra la intervención se identifica un alto compromiso e involucramiento de los asesores de la DINAVI para la puesta en marcha de la misma al punto *“que de no ser por esto no sería posible haber ejecutado lo ya hecho hasta ahora”*. Asimismo, la aún incipiente instrumentación de la estructura organizacional diseñada por DINAVI, al igual que para otros aspectos de la gestión, limita el análisis de su incidencia sobre la implementación de los procesos de trabajos previstos.

En cuanto a los recursos humanos afectados a la intervención se constata que en términos generales cuentan con las capacidades para llevar adelante el diseño previsto. Sin embargo, desde *“el punto de vista de la cantidad de personas asignadas a la intervención se presentan insuficiencias a nivel de la fase piloto”* que se verán acrecentadas al pasar a una fase nacional, afectando la entrega de los productos previstos. En especial se detecta: (i) una escasa cantidad de personal profesional a nivel de las 21 oficinas locales<sup>7</sup> de MVOTMA e (ii) insuficiente dotación para el estudio notarial de los postulantes (realizado por un único escribano en Montevideo). Un elemento adicional que genera contratiempos en la superación de estas limitantes es el excesivo tiempo que demanda la incorporación de personal como se ve reflejado en la contratación de los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (pieza clave para el acompañamiento del proceso de autoconstrucción en cualquiera de sus modalidades).

A efectos de la fase inicial de la intervención se evaluó como adecuada la asigna-

<sup>7</sup> “La División Social cuenta con 21 oficinas en el país y es la responsable, una vez abiertos los llamados, de realizar la difusión de los mismos, recibir a los postulantes, brindar información, inscribirlos y evaluarlos desde el punto de vista social y arquitectónico. La evaluación notarial se realiza por un Escribano de la División Social de DINAVI.”

ción de responsabilidades y funciones, habiendo elaborado: (i) un ciclo de programa por componente; y (ii) reglamentos para la ejecución (producto, subsidio). Más allá de esto, en la etapa de registro de potenciales beneficiarios en las oficinas locales se detectó la aplicación de criterios diferentes<sup>8</sup> para la inscripción de beneficiarios ante la ausencia de sistema protocolizado de actuación.

En la ampliación de la intervención a nivel país o fase nacional se detectaron algunas insuficiencias en las definiciones (p. ej. atribución de tareas concretas o información requerida para cumplimiento de rol) que *“demandarán mayores esfuerzos de coordinación y comunicación interna”* para su superación.

Desde el punto de vista de coordinación interna, se llevaron adelante numerosas reuniones de coordinación para informar a los involucrados dentro del MVOTMA y poner en marcha la intervención. Sin

embargo, no se detectó *“el diseño de mecanismos formales y estandarizados de coordinación”* lo que impacta negativamente en la comunicación y coordinación internas. A juicio del equipo evaluador esta situación, asociada a la estructura descentralizada de la organización y la fase inicial de la intervención, trae como consecuencia limitaciones en el conocimiento de la intervención entre los funcionarios involucrados, así como, sobre sus roles y/o grado de dedicación a la misma. Se identifica como positivo para la coordinación interna la instrumentación del expediente electrónico (herramienta GEX) que permite conocer el estado de los mismos en tiempo real por los funcionarios a nivel nacional.

Desde el punto de vista de la coordinación con otros organismos cobra relevancia las articulaciones con la Administración Nacional de Vivienda (ANV) debido a su rol en materia de gestión de tesorería<sup>9</sup>. En ese sentido, se *“destaca*



<sup>8</sup> *“Por lo que se pudo conocer a través de actores locales, en algunas oficinas se inscribían familias que no tenían al momento de la inscripción toda la documentación requerida, en otras por su parte, no se las inscribía si no contaban con toda la documentación al momento de iniciar el trámite. (...) Se desconoce si esas familias que no fueron inscriptas volvieron con la documentación faltante o desistieron”.*

<sup>9</sup> *“En diciembre de 2011 se firmó un convenio con la ANV que establece las obligaciones de cada parte, asimismo se especifica claramente que el rol de la ANV es de gestión de la tesorería: recibe los fondos entregados por el MVOTMA, los entrega a los beneficiarios, gestiona la cobranza de los créditos y rinde cuentas ante el MVOTMA. Este convenio establece las obligaciones de cada parte y constituye un documento que contribuye a clarificar y facilitar la interacción entre ambas instituciones”.*

*como muy positivo el hecho que se cuenten con flujogramas y descripciones de procesos para concesión, entrega de fondos por avance de obra y recuperación y control de morosidad que facilitarán la coordinación e interacción con la ANV". Debido a la fase inicial en que se encuentra la intervención la ANV aún no ha comenzado a realizar actividades.*

Debido a las características del componente II autoconstrucción en terreno público municipal también resulta relevante el papel que juegan las Intendencias Departamentales. Los convenios celebrados con las Intendencias Departamentales (Paysandú Salto y Cerro Largo) se evaluaron como muy positivos en la medida que facilitan la coordinación e interacción con las mismas *"tanto por su aporte para la estandarización de convenios a firmar agilizando así futuros acuerdos, como por el rol que cumplen para facilitar la comunicación y coordinación entre los dos actores"*.

En relación a los mecanismos diseñados para transferencias de recursos a los hogares beneficiarios, la evaluación los consideró adecuados a efectos de la entrega oportuna y rendición de cuenta de resultados. Del mismo modo lo referido a los mecanismos de recupero diseñados a partir de la actuación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). *"Sin embargo no están explícitas las medidas sancionatorias en caso que no se ejecute el préstamo dentro del plazo estipulado, así como tampoco están previstos incentivos en caso que se ejecute en forma eficiente y dentro de los plazos acordados"*.

## ► PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Algunas de las recomendaciones que se presentan han sido propuestas por el equipo evaluador, y otras, si bien están basadas en los hallazgos de la evaluación, son sugeridas desde AGEV.

### (I) DISEÑO

Sobre las advertencias relacionadas con las condiciones que facilitan el desarrollo de la autoconstrucción, en especial las vinculadas con Terreno Privado, se recomienda profundizar el conocimiento de las características de la población a la cual va dirigida la intervención aprovechando, por ejemplo, los resultados de la fase inicial en que se encuentra la intervención. Ese mayor conocimiento brindará elementos para revisar el diseño actual, en especial, relacionado con el primer componente. Las principales acciones recomendadas comprenden: (i) estudios que permitan conocer los factores que influyen sobre el "costo oportunidad de las familias" o la "capacidad de las mujeres para la autoconstrucción" durante la etapa piloto; (ii) instrumentación de un módulo específico dentro de la Encuesta Continua de Hogares -ECH-; (iii) incorporación del análisis de información desagregada por género en el futuro sistema de monitoreo y evaluación (M&E) de la intervención y (iv) desarrollar los sistemas de información sobre el perfil de los hogares beneficiarios (ver más adelante las referencias a sistemas de información).

A nivel de la difusa definición de algunos de los objetivos planteados por la intervención se recomienda definir e incorporar a los mismos las dimensiones de "calidad de vida" y "satisfacción de beneficiarios". Esto permitiría a su vez su inclusión dentro del sistema de monitoreo y evaluación (actualmente en elaboración).

En relación a la sobrecarga de responsabilidades previstas para los Equipos Técnicos Multidisciplinarios se recomienda incorporar en el diseño otros instrumentos que faciliten la mitigación de riesgos y faciliten el logro de los objetivos propuestos, facilitando la labor de los ETM. Entre otras acciones se destaca: (i) elabo-

rar una metodología de intervención que puedan desarrollar los ETM a nivel nacional donde se describan enfoques y herramientas; (ii) analizar la instrumentación de incentivos adicionales al proceso de autoconstrucción (p. ej. mayor plazo para inicio de repago por finalizar dentro de los plazos, etc.); y (iii) brindar apoyos adicionales a los hogares (p. ej. ampliar convenio con UTU para brindar capacitación a nivel nacional).

### **(II) IMPLEMENTACIÓN**

En relación a la obtención de mayor información para la gestión de la intervención la principal recomendación es desarrollar y/o fortalecer los sistemas de información. Las acciones concretas recomendadas comprenden: (i) incorporación de los indicadores identificados en la matriz de marco lógico (MML) al sistema de M&E de la intervención previendo la información para las mediciones y medios de verificación pertinentes<sup>10</sup>; (ii) realización del monitoreo del gasto que incurren las familias durante el proceso de autoconstrucción (p. ej. a una muestra de hogares beneficiarios) y (iii) estimación de la oportunidad en las transferencias de recursos a los beneficiarios (en especial en la modalidad en terreno público municipal).

En lo que tiene que ver con la escasa dotación de recursos humanos se recomienda utilizar instrumentos existentes para mitigar los contratiempos asociados a los cuellos de botellas identificados en la evaluación. Las principales acciones recomendadas comprenden: (i) utilizar los convenios celebrados con las asociaciones de Arquitectos y Escribanos para que apoyen en los estudios arquitectónicos (de ser necesario) y notariales; (ii) considerar los tiempos que insumió la contratación de los equipos

para los llamados de 2011 como referencia para futuras contrataciones; y (iii) confeccionar una base de datos de técnicos (arquitectos, asistentes sociales, e idóneos de construcción) que detalle sus capacidades y antecedentes.

En lo que respecta a la asignación de funciones y mecanismos de coordinación se recomienda la elaboración de un manual que contenga "los procesos, actividades y tiempos para su ejecución de la intervención y que incluya la participación de todos los actores (MVOTMA, Intendencias, diferentes áreas de la DINAVI, SAU, Asociación de Escribanos) y que detalle los sistemas que se utilizarán para realizar cada actividad (GAPEV, SGO, etc)". Asimismo se recomienda para la fase nacional el desarrollo de instrumentos de planificación, como un cronograma de ampliación, que facilite la articulación y conocimiento entre los actores involucrados en la gestión.

Con respecto al tema costos de la intervención, en especial, a las observaciones existentes en tornos a la suficiencia de las 200.000 UI para el financiamiento de las obras, se recomienda: (i) desarrollar alertas tempranas y acciones para mitigar que la insuficiencia en los financiamientos detenga el avance de las obras y (ii) realizar un estudio de costo-calidad de las viviendas construidas a través de las diferentes modalidades de autoconstrucción (que incluya estimaciones de costos directos e indirectos asociados a la intervención).

<sup>10</sup> Entre los medios de verificación sugeridos se encuentran, por ejemplo, las encuestas sobre: (i) "satisfacción residencial"; (ii) "mejora socioeconómica, auto-percepción e inserción social" y (iii) "satisfacción con el proceso de obra".



JOSÉ ARTIGAS  
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES  
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



**Dirección de Gestión y Evaluación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay.**

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso  
Montevideo, Uruguay  
Tel. (+598-2) 150 int. 8005 / 8001  
contacto@agev.opp.gub.uy  
www.agev.opp.gub.uy