

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Autoconstrucción de Vivienda

1. Descripción de la intervención

Nombre de la intervención:	Autoconstrucción de Vivienda		
Área Programática:	Vivienda (17)	Objetivos de Desarrollo Sostenible:	Poner fin a la pobreza (1) Ciudades y comunidades sostenibles (11)
Organismo responsable:	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) – Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)		
Objetivo de la intervención:	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.		
Principales características:	<p>Para el logro de su objetivo la intervención brinda soporte a los hogares beneficiarios para que construyan, a través de la modalidad autoconstrucción y en un plazo no mayor a 24 meses desde el primer desembolso financiero del MVOTMA, utilizando los planos de vivienda económicos municipales que cumplan con los requerimientos exigidos por el MVOTMA.</p> <p>El apoyo del MVOTMA consiste en préstamos para la compra de materiales o servicios específicos, apoyo técnico por arquitecto e idóneo en construcción, y soporte para la inserción social por parte de un trabajador social.</p> <p>La construcción podrá desarrollarse en terrenos privados o públicos (municipales o no).</p>		
Presupuesto anual (2011):	\$U 284.963.000	Año de comienzo:	2011

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Autoconstrucción de Vivienda				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) con énfasis en diseño				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)				
Año de realización del estudio:	2012	Período evaluado:	2011-2012	Duración del estudio:	6 meses
Equipo evaluador:	Lara Robledo, Alexa Cuello, Mauricio Boggia y Aurora Parma				

2.1. Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

Debido a que la intervención se encontraba en una fase inicial (o piloto) la evaluación estuvo centrada en el análisis de diseño de la misma. También fueron incluidos aspectos de gestión que ya habían sido implementados.

2.2. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo, guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte el enfoque sumativo, la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con el acompañamiento activo por parte de AGEV a través de todo el proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención Autoconstrucción de Vivienda (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A su vez se analizó en qué medida la misma se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se analizaron los costos y desempeño financiero, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma.

2.3.Fuentes de información

2.3.1. Fuentes primarias

Las fuentes primarias de información (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en la evaluación fueron visitas de campo y entrevistas en profundidad a técnicos y autoridades de DINAVI, y las Intendencias de Salto y Paysandú.

2.3.2. Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Bases de datos y registros administrativos de la intervención (estado de situación de solicitudes recibidas, caracterización de los beneficiarios en términos socioeconómicos y en relación a la tenencia de vivienda, recursos humanos y presupuestales de la intervención).
- Documentos elaborados por la DNAVÍ (Memorias y balances anuales, planificaciones).
- Datos estadísticos del INE.
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos?
- Estudios previos en relación a la situación de la vivienda y las políticas de vivienda en Uruguay.

2.4.Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) política de vivienda de interés social; (ii) metodología de evaluación e investigación; (iii) análisis organizacional, (iv) análisis financiero.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. A su vez se contó con una contraparte por parte de AGEV que supervisó la calidad técnica del informe, y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

2.5.Principales hallazgos

La intervención desarrolla una estrategia adecuada en términos generales para superar las dificultades de los hogares de ingresos medios y bajos en el acceso a una vivienda digna y de calidad. Para las personas con escasa formación la autoconstrucción es además de una oportunidad de acceso a la vivienda, la posibilidad de incorporar competencias que mejore sus oportunidades laborales. No obstante el atractivo de la propuesta se encuentra en relación a los niveles de desempleo y salariales vigentes, lo cual incide en el “costo de oportunidad” que implica para los beneficiarios la dedicación de su tiempo laboral a la autoconstrucción.

A nivel de diseño los productos de la intervención son necesarios y suficientes para el logro de del propósito de la intervención. No obstante, se detecta que la asignación de algunas tareas a las familias pueden generar enlentecimientos excesivos en el avance de obra (acopio de materiales, serenada de obra, compra de herramientas), y aumentar la carga de responsabilidades que recaen sobre los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM) que realizan el apoyo directo a los hogares. Con la finalidad de mitigar este último aspecto se recomienda documentar una metodología que describa en mayor detalle las responsabilidades, enfoque y herramientas de los ETM.

El Sistema de Gestión de Acceso y Permanencia en la Vivienda (GAPEV) tiene potencial como fuente de información para indicadores relevantes para la gestión, a su vez la intervención detector en el marco de la evaluación un número importante de indicadores adecuados para su seguimiento. No obstante es importante lograr que estos indicadores cuenten con información completa para que puedan convertirse en un sistema de información oportuno y de calidad para la toma de decisiones.

Respecto al equipo humano que sustenta la intervención se encuentra un alto compromiso e involucramiento de los asesores de la DINAVI y las capacidades necesarias en los recursos humanos afectados a la intervención. Un aspecto a mejorar es la adecuación del número de personas asignadas a la intervención en relación al despliegue territorial de la misma, que se preveía profundizar.

En la implementación de la intervención juega un papel muy importante la coordinación con diversos actores (en particular los ETM y las intendencias), se recomienda la elaboración de un manual que contenga los procesos, actividades y plazos previstos para su ejecución, así como los sistemas de información que está previsto utilizar para cada actividad.

La intervención prevé mecanismos de recupero del financiamiento sin embargo no son explícitas las medias sancionatorias o los incentivos para los casos de incumplimiento o de ejecución eficiente dentro de los plazos acordados. Se recomienda analizar la instrumentación de incentivos adicionales al proceso de auto construcción y en general de cumplimiento de obligaciones, así como aportar apoyos adicionales a los hogares (por ejemplo a través de la ampliación a nivel nacional del convenio vigente con UTU para la capacitación de los beneficiarios).