

---

**EVALUACION GUBERNAMENTAL  
DE PROGRAMAS AÑO 2001 .**

**INFORME DE SINTESIS DE EVALUACIÓN**

**PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO  
COMUNITARIO - N°16 -**

---

# EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL DE PROGRAMAS AÑO 2001

## INFORME DE SÍNTESIS DE EVALUACIÓN

### PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO COMUNITARIO - Nº16 - SERVIU-MINISTERIO DE LA VIVIENDA Y URBANISMO

**PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2001: \$2.589 millones**

#### **1.- DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

##### **1.1 Fin**

Mejorar la calidad de vida de la población y la estructura del territorio urbano en los conjuntos habitacionales de viviendas básicas y progresivas del MINVU.

##### **1.2 Propósito**

Los habitantes de nuevos conjuntos de viviendas básicas y progresivas, construidas por los SERVIU, disponen de equipamiento para esparcimiento, sociabilización y capacitación, de modo de no aumentar el déficit de estos servicios.

##### **1.3 Población Objetivo**

Habitantes de conjuntos de viviendas básicas en sectores de menores recursos. Se considera atender aproximadamente un 60% de estas viviendas en cada región, lo que involucra un universo estimado en 618 mil familias para el año 2000.

##### **1.4 Población Beneficiaria**

No existe información que cuantifique el número de beneficiarios efectivos totales del programa. El número de beneficiarios efectivos se estima a partir de una proporción de viviendas construidas y de un número promedio de habitantes por vivienda. Para el período 1997-2000 se ha estimado un total de 443 mil beneficiarios atendidos.

##### **1.5 Descripción General del Diseño del Programa.**

El Programa de equipamiento comunitarios (PEC) tiene cobertura nacional y es ejecutado por el Ministerio de la Vivienda, a través de la División de Desarrollo Urbano. El programa tiene una ejecución presupuestaria bi-anual.

El PEC es un servicio complementario al Programa de Vivienda Básica (PVB) del MINVU (y anteriormente también al programa de vivienda progresiva, que actualmente ha dejado de operar), dirigido a servir a los habitantes de estos conjuntos de vivienda, mediante la construcción de equipamiento y el mejoramiento estructural de su barrio.

El funcionamiento del programa involucra la participación a nivel central y regional del MINVU, en las diferentes etapas del proceso de planificación y ejecución de la inversión. La preinversión es una función del Nivel Central y de las SEREMI, y la inversión es una responsabilidad del SERVIU. La participación del sector privado está restringida

exclusivamente a la construcción de las obras de equipamiento, que son adjudicadas a contratistas privados. SERVIU inspecciona las obras y cursa estados de pago a los contratistas según estados de avance.

Las obras recepcionadas son entregadas en comodato al Municipio u otras entidades responsables para su administración, funcionamiento y mantención, dependiendo del tipo de equipamiento de que se trate y la disposición de las instituciones para hacerse cargo de éstas. Una vez recepcionadas las obras por el SERVIU, finaliza el PEC.

El programa se ejecuta a través de un componente:

**Componente 1:** Construcción de equipamiento comunitario, con el objeto de complementar la construcción de nuevas viviendas.

Financia totalmente la construcción de obras tales como: plazas y plazoletas con juegos infantiles; multicanchas y camarines; sedes sociales y salas de uso múltiple; establecimientos de educación preescolar, jardines infantiles, jardines familiares y centros abiertos; obras básicas para la atención primaria, generalmente postas y consultorios; obras para la instalación de Carabineros (retén, comisaría), Bomberos u otros; oficinas de servicios públicos, teléfonos, paraderos de movilización colectiva y establecimientos comerciales.

## **1.6 Antecedentes de Gasto**

El gasto del Programa disminuyó en un 51.6% entre los años 1997 y 2000, alcanzando a los \$1.479 millones en este último año. El presupuesto para el año 2001 es de \$2.589 millones.

## **2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

### **2.1 Diseño**

El diseño del programa no es adecuado para el cumplimiento de sus objetivos. La definición de las obras a construir carece de una visión integral y planificada que asegure una adecuada respuesta a las necesidades de equipamiento complementario y que permita la integración de barrios al territorio.

El programa presenta una gran dispersión en cuanto al tipo de obras que construye, sin criterios ni metas predefinidas. Con excepción de algunas regiones, el programa opera sin información diagnóstica previa respecto del equipamiento existente, catastro de terrenos disponibles e instituciones que puedan encargarse de la operación posterior de las obras. Además, no considera la participación de los usuarios en la definición del tipo de equipamiento a construir, operando sin una demanda claramente identificada.

### **2.2 Organización y Gestión**

La estructura organizacional y los mecanismos de coordinación del PEC no son adecuados para el funcionamiento del mismo, pese a ser un programa descentralizado y con posibilidades de ampliar la toma de decisiones a nivel regional. Existen problemas de coordinación y flujo de información en dos niveles: a) entre las distintas divisiones del MINVU lo que ocasiona orientaciones y decisiones respecto del programa que no responden necesariamente a un mismo objetivo y b) entre los SERVIU Y SEREMI

regionales que operan de manera independiente, afectando la implementación del programa.

Por otra parte, existen importantes debilidades en términos de la información disponible, la que frecuentemente no es oportuna ni pertinente, entabando la toma de decisiones y no permitiendo evaluar el cumplimiento de objetivos.

Los instrumentos de monitoreo y evaluación son escasos, particularmente en el nivel regional donde no se realiza ningún tipo de seguimiento o evaluación sistemática del Programa. El tipo de monitoreo y evaluación que se realiza está orientado a la gestión financiera, no existiendo claridad respecto de lo que se requiere evaluar a nivel de resultados. Asimismo, el programa no contempla actividades posteriores de seguimiento o evaluación que permitan dar cuenta del funcionamiento de los equipamientos una vez construidos.

### **2.3 Eficacia y Calidad**

El programa no cuenta con información adecuada que permita calcular indicadores para evaluar logros a nivel de la producción de los componentes y propósito (sobre/sub – utilización; cumplimiento de metas; cumplimiento de estándares).

No se conoce con exactitud el número de habitantes que se benefician con el programa y no es posible establecer en forma clara la relación entre el número de viviendas construidas y el equipamiento, dificultando la evaluación de resultados del programa.

Por otra parte, la ausencia de un catastro de tipos de equipamiento deficitarios por comuna o región no permite determinar qué tipo de equipamiento responde de mejor manera a no aumentar el déficit. No obstante, se percibe una baja calidad<sup>1</sup> en la construcción del equipamiento entregado y poca relación con el entorno en el que se emplazan, dificultando la capacidad de conformar núcleos.

La información disponible sólo permite medir el cumplimiento del equipamiento programado para los años 2000-2001. Del total contratado sólo un 36,5% de los equipamientos se encuentra terminado, destacando la I, II y III regiones con un 100% de cumplimiento. A la inversa, la V, VII, VIII, X y XI regiones muestran un nulo de cumplimiento.

En cuanto a los proyectos terminados, durante el período 1997-1999 es posible señalar que existe un mayor número destinado a equipamiento para deportes y recreación, siguiéndole aquellos relativos a centros comunitarios. Durante el mismo período los proyectos terminados correspondientes a equipamiento en seguridad, salud y otras obras son menos numerosos.

### **2.4 Economía (desempeño financiero) Eficiencia**

#### **Economía**

La ejecución presupuestaria presenta variaciones considerables, fluctuando entre un 76% en el año 1998 y un 94% en el año 1999.

<sup>1</sup> “Estudio de Estándares de Equipamiento”, MINVU (1996).

La evaluación señala que las razones que explican estas variaciones se relacionan con:

- a) Atrasos en los llamados a licitación de las viviendas básicas;
- b) Baja prioridad del programa en relación con otros programas que manejan los SERVIU y los SEREMI;
- c) Descoordinación en la tramitación de los decretos del PVB y el PEC; y
- d) Insuficientes recursos para la construcción de vivienda básica que afecta la construcción de equipamiento.

## **Eficiencia**

Se estima que los gastos administrativos en el período 1997-2000 alcanzan un promedio de 1,9% del gasto total, observándose un aumento de éstos desde 1,5% en 1997 a 3,0% en 2000.

El Costo<sup>2</sup> por equipamiento presenta importantes oscilaciones, fluctuando entre 10.72 UF/m<sup>2</sup> en el año 1998 y 0.81 UF/m<sup>2</sup> en el año 2000. Cabe señalar que los datos agregan obras no comparables (multi-canchas, consultorios, plazas, etc.), por lo que se estimó el costo por tipos de obra construida. En esta línea, las obras en salud (típicamente consultorios) son las más caras; su costo promedio alcanza a 33,97 UF/m<sup>2</sup> para el período. Le siguen las sedes sociales con un costo promedio de 12,32 UF/m<sup>2</sup> y las obras de educación 11,58 UF/m<sup>2</sup>. Las obras más económicas son las de seguridad, las compañías de bomberos, las áreas verdes y otras obras de iluminación y cierres.

El programa evaluado presenta costos promedio en UF por m<sup>2</sup> superiores al Programa de mejoramiento Comunitario cuyo costo promedio durante el periodo 1997-1999 alcanza 4.2 UF/m<sup>2</sup>

El Costo total del componente por beneficiario se ha estimado para el año 2000 en \$24.260 pesos, considerando un total de 13.551 viviendas asociadas al equipamiento construido y 4.5 habitantes por vivienda.

Para definir dimensionamiento el programa establece una relación de inversión por vivienda en equipamiento de 17UF. El resultado indica que el programa ha estado por debajo de esa cifra, manteniendo un promedio de 12 UF en el período.

## **2.5 Principales Recomendaciones <sup>(\*)</sup>**

### **2.5.1 Recomendaciones que no involucran recursos adicionales**

1. Se recomienda la redefinición del PEC y su incorporación al Programa de Vivienda Básica, creando así el "Programa de Viviendas Básicas y Equipamiento Comunitario Complementario". Este programa reformulado permitirá responder adecuadamente al Fin (tal como está definido) y evitar la entrega de conjuntos de vivienda nueva sin equipamiento.

---

<sup>2</sup> Costo en UF por m<sup>2</sup>

2. Se recomienda la definición de una tipología de equipamiento básico mínimo para los conjuntos nuevos. Esta tipología podría consistir en una “plaza-centro a escala vecinal” de carácter multiuso o multi funcional, que deberá estar adecuadamente iluminada y equipada con mobiliario urbano resistente.

La definición de una obra tipo de plaza centro a escala vecinal significa concentrar los esfuerzos y el presupuesto del PEC en esta tipología, construida antes de llegar los usuarios, y derivar la construcción de otras de equipamientos complementarios al PMC (o similares) para que éstos sean definidos con la participación de los habitantes de cada conjunto.

3. Se recomienda reducir el tamaño de los conjuntos, privilegiando la escala vecinal para responder al objetivo de constituir barrios, o bien en conjuntos de mayor tamaño, subdividir en unidades menores que puedan organizarse en torno a estas plazas vecinales<sup>3</sup>. De acogerse esta recomendación, la modificación de diseño debería efectuarse en el marco del Programa de Vivienda Básica.
4. A partir del análisis de la organización y gestión del PEC, el panel recomienda traspasar la responsabilidad del Programa a la División de Política Habitacional, la cual debería operarlo dentro del Programa de Vivienda Básica. Esto significaría estudiar detenidamente las implicancias en cuanto a juntar los presupuestos y asegurarse que la construcción de equipamiento no quede postergado dentro del programa de vivienda.

#### **2.5.2. Recomendaciones que involucran recursos adicionales**

1. Se debe fortalecer el Programa de Mejoramiento Comunitario, en términos presupuestarios y de diseño, para atender a las necesidades adicionales de equipamiento de las poblaciones nuevas de vivienda básica (por ejemplo, sedes sociales, jardines infantiles, etc.). Se debe traspasar la construcción de las obras comunitarias vecinales anteriormente cubiertas por el PEC, desde el PEC hasta el PMC, así también definir aportes presupuestarios adicionales acordes a este cambio.

---

<sup>3</sup> El tamaño de un conjunto habitacional adecuado deberá comprender entre 350 y 400 familias, lo que facilita las relaciones interpersonales permitiendo la generación de organizaciones sociales estables capaces de sustentar un equipamiento básico donde se asienten dichas actividades. Una unidad básica para el diseño urbano la constituye el vecindario, que constaría de 300 a 500 familias (1.200 a 2000 personas) (Speriregen, P. D. 1971).

(\*) 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.