



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

**PROGRAMA
EQUIPAMIENTO
COMUNITARIO
(P.E. COMUNITARIO)**

**MINISTERIO DE VIVIENDA
Y URBANISMO**

JUNIO 2001

SÍNTESIS EJECUTIVA
PROGRAMA EQUIPAMIENTO
COMUNITARIO
ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2001

**SÍNTESIS EJECUTIVA –N° 16-
PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO COMUNITARIO
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 calidad¹ 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.

¹ “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 Costo² por equipamiento presenta importantes oscilaciones, fluctuando entre 10.72 UF/m² en el año 1998 y 0.81 UF/m² 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/m² para el período. Le siguen las sedes sociales con un costo promedio de 12,32 UF/m² y las obras de educación 11,58 UF/m². 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 m² superiores al Programa de mejoramiento Comunitario cuyo costo promedio durante el periodo 1997-1999 alcanza 4.2 UF/m²

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 (*)

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.

² Costo en UF por m²

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 vecinales³. 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.

³ 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.

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
PROGRAMA EQUIPAMIENTO
COMUNITARIO

PANELISTAS:
LUCY WINCHESTER (COORDINADORA)
PAOLA JIRÓN
MARÍA S. SABORIDO

JUNIO 2001

III. INFORME FINAL

NOMBRE PROGRAMA: Equipamiento Comunitario (Complementario) AÑO DE INICIO: 1995 MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), División de Desarrollo Urbano (DDU) SERVICIO RESPONSABLE: Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismos (SERVIU) Todas las Regiones EJECUTIVO RESPONSABLE: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI) – Todas las Regiones

RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del Programa

El Programa de Equipamiento Comunitario (PEC) consiste en la construcción, por parte de los SERVIU Regionales con financiamiento sectorial, de obras de equipamiento complementarias a las viviendas en los nuevos conjuntos de viviendas básicas y progresivas del MINVU. Se inicia en 1995, a iniciativa del Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo, a escala nacional.

Mediante el PEC se busca dar respuesta a las necesidades de equipamiento de los sectores de menores recursos habitantes de los conjuntos de vivienda social a través de obras de equipamiento de servicios y espacios para el esparcimiento y desarrollo social y comunitario. El equipamiento comunitario pretende cumplir también una función relevante como organizador del espacio urbano, en la conformación de unidades territoriales identificables que vayan estructurando la localidad –física y socialmente– y su relación con la ciudad. El resultado esperado es una mejor calidad de vida de la población y evitar el incremento del déficit. Los componentes del PEC son obras específicamente de los siguientes tipos:

- Áreas verdes: principalmente plazas y plazoletas con juegos infantiles
- Deporte y recreación: multicanchas y camarines
- Sedes sociales y Salas de uso múltiple: para acoger diversas actividades de tipo comunitario y cultural
- Educación: generalmente establecimientos para la educación preescolar, jardines infantiles, jardines familiares y centros abiertos
- Salud: obras básicas para la atención primaria, generalmente postas y consultorios.
- Seguridad: obras para la instalación de Carabineros (retén, comisaría); Bomberos u otros.
- Centros comunitarios: que agrupan dos o más tipos de equipamiento de los mencionados
- Edificios públicos y otras obras: oficinas de servicios públicos, teléfonos, paraderos de movilización colectiva y establecimientos comerciales.

La operación del programa involucra a los siguientes actores públicos y privados:

- A nivel central: División de Desarrollo Urbano y División de Finanzas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en las etapas de Pre- inversión y seguimiento de la inversión a nivel regional.
- A nivel regional: Las SEREMI y SERVIU en las etapas de Inversión, licitación de obras, control, recepción y traspaso de obras a instituciones que se hacen cargo de su funcionamiento y Contratistas privados encargados de la ejecución de las obras.
- A nivel comunal: Municipalidades y otras instituciones asociadas (Junta de Jardines Infantiles (JUNJI), Integra, Chile Deporte, etc.) encargadas de la mantención y funcionamiento de las obras terminadas. Usuarios habitantes de los conjuntos habitacionales que utilizan las obras de equipamiento y eventualmente pueden encargarse también de su mantención y funcionamiento.

El PEC es un programa complementario al Programa de Vivienda Básica (PVB) del MINVU (y anteriormente también el programa de vivienda progresiva, que actualmente ha dejado de operar). Está dirigido a servir a los habitantes de estos conjuntos de vivienda. Está dimensionado para atender aproximadamente al 60% de las viviendas básicas nuevas que se construyen en cada región (se considera que el 40% restante corresponde a conjuntos muy pequeños que no generan déficit o viviendas emplazadas en sectores que ya cuentan con equipamiento). Se estima un valor referencial de 17 UF para equipamiento por vivienda.

Los objetivos del PEC a nivel de fin y propósito son:

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.

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.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño

El PEC es esencialmente un programa de servicio a los conjuntos nuevos de vivienda básica y progresiva del MINVU, sin la existencia de éstos no se justifica. Responde a una doble finalidad: dar respuesta a las necesidades de equipamiento de los habitantes de dichos conjuntos y configurar barrios equipados que se integren al territorio urbano mejorando su estructura.

A excepción de algunas regiones, opera sin información diagnóstica previa de forma sistemática (respecto de equipamiento existente, catastro de terrenos disponibles, instituciones que puedan encargarse de la operación posterior de éstos). Tampoco considera actividades de seguimiento o evaluación posterior. Presenta una gran dispersión respecto de los tipos de equipamiento que construye, envergadura de éstos y formas de operación en cada región; no tiene metas predefinidas ni criterios de localización o diseño urbano-arquitectónico (los estándares indicativos que utiliza son básicamente cuantitativos).

El PEC no incorpora la participación de los usuarios en la definición del tipo de equipamiento a construir ya que esto se define antes de la llegada de los habitantes a los conjuntos; opera sin una “demanda constituida”, a diferencia del Programa de Mejoramiento Comunitario (PMC) concursable. Por tanto, en el PEC, la relación entre tipo de equipamiento a construir, definición de quién se encargará de su operación y oportunidad de su construcción es clave.

Las distintas experiencias en regiones, permiten deducir que algunos tipos de equipamiento resultan más pertinentes que otros para ser construidos antes (a través del PEC) o después de la llegada de los habitantes a los conjuntos (a través del PMC u otros similares). Por ejemplo, las sedes sociales requieren la participación y organización de la comunidad para su buen funcionamiento. En cambio, la provisión de mobiliario urbano básico, como paraderos de buses, pistas para rodados, caseta de teléfono y similares son equipamientos necesarios en cualquier conjunto habitacional, no requieren la participación directa de los usuarios en su definición y, si son de materiales resistentes prácticamente no requieren mantención, de manera que pueden ser construidos antes de la instalación de los usuarios.

En su diseño actual, la ausencia de una metodología que incorpore una visión integral del territorio, la dispersión del programa en una gran variedad de tipos de obras posibles de construir, la ausencia de actividades de monitoreo y evaluación posterior además de la ausencia de contacto con los usuarios, impide un cumplimiento adecuado de sus objetivos. En la práctica, la decisión del tipo de equipamiento a

construir es más reactiva que planificada, varía de acuerdo a las realidades regionales según disponibilidad de presupuesto y terrenos y la existencia o no de instituciones que puedan encargarse de su operación posterior.

2.2. Organización y Gestión

El PEC tiene una estrecha relación con el PVB. Está dirigido a la misma población objetivo, comparte fines y requiere coordinarse con éste en su operación. Sin embargo, pese a su dependencia con el PVB, el PEC no está organizado ni tampoco se coordina lo suficiente con el programa habitacional, lo cual redundará en su gestión a nivel central, nacional, regional y local.

Tanto la estructura organizacional como 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. Esto se debe a que, en algunos casos, los diversos niveles organizacionales de toma de decisiones no se relacionan directamente con las distintas etapas del programa y tampoco existe consulta entre ellos, lo que en algunos casos genera posibilidades de descoordinación. Por un lado, porque la responsabilidad de ambos programas en divisiones distintas hace que las orientaciones y decisiones no necesariamente obedezcan a una mismo fin. Aunque este punto supera la operación directa del PEC, al ser una situación que afecta la planificación del territorio generalizada del MINVU, la falta de visión integral del territorio inciden en la gestión del Programa. Por otro, porque la falta de planificación en conjunto entre SERVIU y SEREMI hace que, al funcionar estos programas de manera independientes, su coordinación sea aun menos fluida a nivel regional.

Adicionalmente, existe poca vinculación con otras entidades que podrían mejorar el cumplimiento del propósito del Programa, principalmente los municipios. El poco reconocimiento de la importancia del municipio en la gestión del territorio, también afecta la gestión ya que los equipamientos se emplazan con poca consideración con el conjunto habitacional (al estar este ya definido y diseñado) y con las necesidades que los habitantes podrían tener. La disociación entre el PEC y el PVB implica que las inversiones en vivienda pocas veces se relacionan con las necesidades de equipamiento locales.

La información disponible en los distintos niveles y actividades realizadas no facilita la toma de decisiones. La información muchas veces no es pertinente ya que no siempre se sabe cuál es la base de comparación o si se cumplen con los estándares establecidos debido a la variedad de tipologías que hacen difícil la comparación. La información tampoco es oportuna ya que muchas veces no existe o no se encuentra disponible. La calidad de la información tampoco es buena ya que no se encuentra disponible para todas las regiones; los datos no son comparables debido a la diversidad de tipologías o no corresponden a la misma unidad de análisis. La información que se genera es útil para saber si se gastó el presupuesto. Sin embargo, ésta no es suficiente para tomar decisiones acerca de la efectividad del PEC.

Los instrumentos de monitoreo y evaluación son escasos. A nivel regional no se realiza ningún tipo de seguimiento o evaluación sistemática del Programa. Los encargados regionales mencionan que no existen las metodologías para evaluar ni tampoco el personal ni el tiempo adecuado para hacerlo. El Estudio de uso¹ es un avance al respecto en particular por el uso de métodos de recopilación de información mixtas. Sin embargo, se hace necesario avanzar en cuanto a enfoques metodológicos y hábito de evaluación y monitoreo para el Programa.

2.3. Eficacia y Calidad

El cumplimiento del propósito del PEC depende de la producción de todos los elementos del componente. Es decir de la construcción de: áreas verdes, de deporte y recreación, de educación, sedes comunales y

¹ MINVU (2001)

centros comunitarios. Sin embargo, la construcción de tipologías no es similar en todas las regiones. El tipo de equipamiento comunitario que se opta por construir no siempre responde a todos los ítems descritos. Esto significa que una región puede decidir construir áreas verdes y no centros comunitarios, lo cual podría incidir en el aumento del déficit en cuanto a centros comunitarios y no así en cuanto a áreas verdes.

La diversidad de tipologías de equipamiento hace que sea difícil determinar si unas son mejores que otras. Esto, junto con la compleja relación entre el número de viviendas y el equipamiento que se construye, hace que sea difícil evaluar la eficacia del programa.

La flexibilidad de poder incorporar esta variedad de tipologías para las diversas escalas produce una heterogeneidad de soluciones que resultan complejas de operar ya que esta "flexibilidad" no está contemplada en la operatoria del programa y no siempre "solucionan" las necesidades de la población.

La relación de construir equipamiento comunitario para el 60% de las viviendas resulta compleja sin un adecuado diagnóstico de los equipamientos existentes y las necesidades locales. Tal como indican algunas regiones, la cobertura del programa debería ser para el 100% de los conjuntos habitacionales entregados.

El Programa no ha definido metas a cumplir; el único indicador disponible es de cumplimiento de programación, el cual sólo determina el grado de cumplimiento de la programación, el cual muchas veces se ve afectado por diversas circunstancias, no siempre dependientes del PEC. Respecto a la programación para los años 2000-2001, del total contratado sólo un 36,5% de los equipamientos se encuentra terminado. Destacan la I, II y III regiones con un 100% de cumplimiento. A la inversa, la V, VII, VIII, X y XI regiones muestran un 0% de cumplimiento. El a veces bajo nivel de cumplimiento se puede deber a diversas razones, entre ellas, la no-construcción de viviendas básicas, lo cual generaría una situación de arrastre para el año siguiente. Esto significa que el no cumplimiento aun tiene posibilidad de ser cubierto en el año siguiente, por lo tanto no se puede considerar como bajo cumplimiento.

Debido a la diversidad de tipologías de equipamiento y la falta de relación que existe con los conjuntos habitacionales, resulta imposible verificar si se adecuan los estándares al número de vivienda. Por otro lado, la descripción del equipamiento no permite hacer este tipo de análisis. Sería necesario recopilar información sobre la localización del equipamiento, los metros cuadrados construidos, de terreno y por usuario y los costos según las tipologías mejor definidas y más comparables, que no incluyan el valor del suelo.

Finalmente, se logra percibir una baja calidad constructiva en el equipamiento entregado y poca relación con el entorno en el que se emplazan, dificultando la capacidad de conformar núcleos.

2.4. Eficiencia y Economía

El PEC opera en forma relativamente eficiente. Sin embargo, se observan importantes áreas donde se podía mejorar la eficiencia: especialmente en actividades faltantes y en su operación separada del PVB. Respecto al tema de los costos, es difícil pronunciarse sobre estos, dado que no hay parámetros empíricos de costos para su comparación.

Respecto a las actividades para la generación de componentes, la falta de criterios específicos sobre la planificación de las obras por construir puede perjudicar la eficiencia del programa. Además, en algunas circunstancias, hay un importante deterioro en ciertos tipos de equipamiento (sedes sociales, juegos infantiles, en particular) relacionado a la entrega al organismo administrador. Existen dos áreas adicionales de actividades donde la eficiencia del programa se ve comprometida: la construcción de las obras y la función de seguimiento y evaluación. Respecto a la primera, se constatan problemas en la calidad de las construcciones de las obras comunitarias. Respecto al segundo, es una función muy débil en el PEC, que,

al fortalecerse, podía mejorar la eficiencia a través del conocimiento de la pertinencia de las distintas obras y un mejoramiento en el control de costos.

Una alternativa de gestión que podría mejorar la eficiencia del programa es administrar el programa en conjunto con el de la vivienda básica (trasladándolo desde la División de Desarrollo Urbano hasta la División de Política Habitacional (DPH)), así se podría aprovechar las economías de escala en los costos de administración del programa al nivel central y regional. Respecto a esta opción hay dos modalidades presupuestarias posibles: combinar presupuestos o manejarlos aparte. Respecto al primero, se desarrolla un efecto paquete que no permite aislar el costo del equipamiento de los costos del terreno y de la vivienda. Bajo esta modalidad, sería muy importante saber cómo el costo de ella acepta incorporar el costo de equipamiento sin que haya presupuesto adicional, la incidencia del equipamiento en el costo de la vivienda, y qué tipo de equipamiento comunitario se logra construir con esta modalidad. Respecto a la segunda modalidad, cuando se manejan los presupuestos aparte, con dos ítems presupuestarios pero una sola licitación, este efecto no ocurre. Se puede licitar la vivienda y la obra en conjunto, mejorando la eficiencia del programa.

Existe un gran número de programas públicos que invierten en infraestructura social, incluyendo los tipos de obras del PEC. El PMC es el que más se asimila al PEC. Sin embargo, en vez de duplicar el trabajo del PEC, el PMC tiene la potencialidad de complementarlo. Es decir, el PEC entrega equipamiento básico a los nuevos habitantes de poblaciones de vivienda básica, y el PMC vendría a complementar este equipamiento con obras definidas por las necesidades de los habitantes a través de procesos participativos con ellos. En la actualidad, el PMC no necesariamente funciona con esta modalidad, complementando los conjuntos de vivienda básica con obras construidas por el PEC.

Existen en algunas regiones pautas de costos de proyectos tipos que sirven para orientar la función de seguimiento y control de costos.² Sin embargo, la gran diversidad de obras construidas por el PEC, en realidades locales diversas, hace difícil esta tarea, por la dificultad de definir parámetros específicos de costos en todas las regiones, y al nivel central. Adicionalmente, no existen criterios de costos basados en información empírica que permitan evaluar la magnitud de los costos del programa y la magnitud de los parámetros de dimensionamiento de este (cobertura y costo en UF por vivienda).

Durante el período de evaluación, el gasto efectivo en inversiones representa entre un 0,64 % a un 0,98 % del total del gasto en inversiones del MINVU; en 1997 era un 0,90 %; en 1998, un 0,98 %; en 1999, un 0,92 % y en el año 2000, un 0,64 %. Respecto a la inversión ministerial en obras urbanas, el PEC representa un 5,3% en el año 2001. En los cuatro años del período de la evaluación, se observa variaciones importantes entre el porcentaje de gasto efectivo y el presupuesto asignado. Esto se explica principalmente por las siguientes razones: atrasos en las llamadas de licitación de las viviendas básicas, una baja prioridad relativa del PEC a otros programas que manejan los SEREMI y SERVIU, una descoordinación en la llegada de los decretos del PVB y el PEC, siendo la llegada de este último después del decreto del PVB e insuficientes recursos para complementar la construcción de nuevas poblaciones de vivienda básica. Se estima que los gastos administrativos representa entre un 1,4 % y un 3 % del gasto efectivo durante el período. El costo por componente varía durante el período y entre tipologías de equipamiento. Los promedios para el período son (en UF/m²): áreas verdes, 0,73; centros comunitarios, 6,49; deportes y recreación, 4,27; educación, 11,58; otras obras, 1,43; salud, 33,97; sedes sociales, 12,32; y seguridad, 3,80.

2.5. Análisis sobre el Logro del Fin

Las obras construidas por el PEC pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de la población beneficiada si son pertinentes a las necesidades de los pobladores y si las obras se mantienen en el tiempo. Los indicadores de satisfacción del beneficiario y de grado de utilización de las obras pueden dar

² Resultados Cuestionario Regional.

indicaciones sobre el grado de pertenencia de las obras. Respecto al primero, nos entrega elementos el estudio de satisfacción residencial³. De acuerdo a los resultados de dicho estudio, el área más deficiente asociada a la vivienda es el tema de equipamiento en general y para las nuevas poblaciones de vivienda básica, las áreas verdes son las obras más deficientes. Respecto al segundo, el estudio de uso del PEC⁴ demuestra que casi un cincuenta por ciento de las obras de la muestra (71 obras) tienen un uso normal o superior a lo normal. Respecto al mantenimiento de las obras, este mismo estudio de uso demuestra que la conservación en el tiempo de las obras tiende a ser buena o excelente.

Las obras construidas por el PEC pueden contribuir a mejorar la estructura del territorio urbano si logran formar núcleos con los diversos tipos de equipamiento que se relacionan con el tramo urbano al nivel vecinal y barrial y si construyen las obras comunitarias acorde a una planificación urbana del territorio. Respecto al primer punto, el estudio de uso⁵ concluye que en general las obras no conforman núcleos, dado a que su ubicación se da en función (1) de la disponibilidad de un terreno y (2) escasamente de un plan que pretende integrarlas a los equipamientos existentes de un determinado lugar de la ciudad. Respecto al segundo tema, la ejecución del programa en general no responde a una visión del territorio. Es decir, muchas veces se construye obras en función de la disponibilidad de organismos administradores de las obras (JUNJI, Integra, Municipios) sin incorporar el variable territorio en el diseño de la localización de la obra. Adicionalmente, las distintas obras (consultorio, jardín infantil, multicancha) tienen incidencias distintas en la estructura del territorio, las cuales no siempre se incorporan en la planificación de la obra.

2.6. Justificación de la Continuidad

En la medida que se construyen nuevas poblaciones de vivienda básica, la justificación inicial del programa sigue siendo válida. Cuando estas nuevas poblaciones de vivienda social construidas por el Estado se ubican en la periferia y son de escala mayor, carecen de equipamiento para el esparcimiento de los nuevos pobladores, faltan espacios públicos que estructura la trama urbana y que facilitan el encuentro entre pobladores y la organización social; además carecen de identidad, sin hitos que apoyan a que los pobladores se sienten pertenecientes al lugar. La provisión de equipamiento comunitario se hace indispensable en este contexto y tiene un papel muy importante en el fortalecimiento de la identidad territorial y la calidad de vida de los habitantes.⁶

En este sentido, se considera necesario continuar con la producción del equipamiento comunitario que proporciona el Programa de Equipamiento Comunitario, dado su importancia y potencial en estructurar el territorio a escala vecinal en las nuevas poblaciones de vivienda social que construye el Estado, así también de contribuir a mejorar la calidad de vida de estas familias a través de esparcimiento y el uso del espacio colectivo vecinal.

Sin embargo, el actual diseño del programa no se justifica. Como ya se mencionó el diseño actual del programa no facilita la integración de la inversión en equipamiento con la inversión en vivienda. Además, ambas inversiones se deben enmarcarse en una planificación del territorio que permite la consolidación de barrios integrales, estrategia que no aparece en el actual diseño del programa. Adicionalmente, la variedad de tipología de obras construidas y la falta de una planificación del territorio integral no necesariamente facilitan la construcción de hitos espaciales y sociales para las comunidades que llegarán a los conjuntos.

Para este programa sería clave examinar tanto el diseño, como la metodología del programa y la definición de las obras por construir. Específicamente, se requiere 1) definir una metodología de trabajo que capitaliza la complementariedad entre el programa de vivienda básica y el programa de equipamiento comunitario, 2) focalizar el gasto de inversión en una obra tipo de alta pertinencia para los pobladores y 3)

³ DITEC/MINVU (2001).

⁴ MINVU (2001).

⁵ MINVU (2001).

⁶ Resultados Grupo Focal.

prevenir en el diseño en el territorio de las obras por construir, obras complementarias adicionales (metodología integral) reservando terrenos adecuadamente localizados.

2.7. Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad del programa depende de dos factores: las capacidades institucionales de los SERVIU y los SEREMI y un nivel de recursos financieros adecuado al ritmo de construcción pública de vivienda de bajo costo.

Respecto a las capacidades institucionales, específicamente el programa al nivel regional requiere capacidades de diagnóstico del espacio urbano vecinal, de análisis del territorio, de planificación en conjunto entre el SEREMI y el SERVIU, de diseño de la intervención en el territorio, de articulación (con el PVB, con instituciones que harán cargo de la administración de las obras y con los contratistas), y de monitoreo, seguimiento y evaluación del programa. Al nivel central, el programa requiere de capacidades de diseño de política de equipamiento, de articulación (con el PVB), de monitoreo, seguimiento y evaluación y de coordinación transversal dentro de las divisiones del MINVU y otros entes al nivel central asociado al programa (JUNJI, por ejemplo) y con los niveles regionales.

Respecto a los niveles de financiamiento, se dimensiona el PEC en función de la magnitud del Programa de Vivienda Básica. Es decir, el presupuesto del PEC es definido en función de cuántas viviendas se prevea construir anualmente. En este sentido, el programa requiere un nivel de inversión de recursos financieros que corresponda adecuadamente a la construcción de nuevas poblaciones de vivienda social. Opinamos que la pauta de dimensionamiento de construir equipamiento para un 60 por ciento de las nuevas poblaciones de vivienda básica es insuficiente y sin fundamento empírico. En este mismo sentido, el valor referencial de 17 UF de equipamiento construido por vivienda tampoco no tiene fundamento empírico. Se observa variaciones en los costos de equipamiento por vivienda al nivel regional para el año 2000; aunque el valor promedio y los valores regionales todos son menores de dicha pauta de 17 UF. Es imprescindible que se costea el valor real del equipamiento comunitario del programa para poder definir una pauta fundamentada con datos empíricos.

2.8. Aspectos Innovadores

Se observa una capacidad limitada de innovar el PEC.

2.9. Principales Recomendaciones

DISEÑO

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.
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 multifuncional, que deberá estar adecuadamente iluminada y equipada con mobiliario urbano resistente. Esta plaza podrá ser complementada con superficie habilitada para prácticas deportivas u otras actividades a desarrollar posteriormente, con la llegada de los vecinos. Deberá contemplar variaciones según número de viviendas por conjunto, localización, condiciones geográficas y climáticas regionales (por ejemplo, asegurar superficie sombreada en zona norte y protección de la lluvia en zona sur).

Se propone la plaza como centro de referencia y expresión sintética del grupo habitante. Como lugar

de estar e intercambio, es un espacio de representación de la comunidad que contribuye al ejercicio ciudadano en el espacio público y permite elevar el auto estima de los barrios y su integración al territorio urbano.

3. En la definición de esta tipología básica –plaza centro a escala vecinal– se recomienda introducir criterios y exigencias de diseño urbano (no sólo estándares cuantitativos) de modo que esta plaza constituya efectivamente un hito urbano, por sí misma o agrupada con equipamiento complementarios a futuro, que podrá ser provisto por el PMC o programas similares (para los cuales deberá considerarse una reserva de terrenos), y que se articule adecuadamente con la trama urbana (calles y pasajes, lotes, espacio libre, etc.)
4. 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 vecinales⁷. Esta recomendación corresponde al Programa de Vivienda Básica.

GESTIÓN

5. A partir del análisis de la organización y gestión del PEC, el panel recomienda traspasar la responsabilidad del Programa a la DPH, la cual debería operarlo dentro del PVB. Esto significaría estudiar detenidamente las implicancias en cuanto a juntar los presupuestos y asegurarse que la construcción de equipamiento no se “olvide” dentro del programa de vivienda.

Recomendaciones que requieren financiamiento adicional:

DISEÑO

1. 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. Ello implica un reforzamiento del PMC (actualmente de reducida capacidad presupuestaria). Al mismo tiempo, se recomienda considerar el financiamiento de actividades específicas de diseño de los equipamientos al interior del PEC a nivel regional y también financiamiento de actividades de monitoreo a nivel comunal (actualmente inexistentes).

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. Respecto al diseño del PMC, se recomienda fortalecer sus procesos de animación y organización de los habitantes de las nuevas poblaciones de vivienda básica. Se sugiere un convenio, por ejemplo, con el FOSIS, donde éste proporcione su experticia en organización social y participación a los municipios a través del PMC.

⁷ 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).

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

1. Descripción del programa⁸

El Programa de Equipamiento Comunitario (PEC) se inicia en 1995, a iniciativa del Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo, a escala nacional. Consiste en la construcción, por parte de los SERVIU Regionales con financiamiento sectorial, de obras de equipamiento complementarias a las viviendas en los nuevos conjuntos de viviendas básicas y progresivas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

Se inscribe en el marco global de la política social del Gobierno, que se propone como objetivos fundamentales: constituirse en una inversión social que crea las bases para que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales y, crear una mayor igualdad de oportunidades, facilitando así la posibilidad de alcanzar una mayor integración social y espacial de los sectores marginales a la ciudad y sus servicios básicos.

En este marco, se plantea que la inversión en infraestructura, equipamiento y espacios comunitarios, junto con la organización y la participación, pueden ser las llaves para atacar las distintas facetas que tiene la extrema pobreza. Asimismo, son elementos organizadores del espacio urbano. Por lo tanto, además de la producción de viviendas se espera constituir localidades habitables, barrios equipados con los servicios necesarios, comunas y ciudades en las que sea posible participar con una mejor calidad de vida.

Mediante el PEC se busca dar respuesta a las necesidades de equipamiento de los sectores de menores recursos habitantes de los conjuntos de vivienda social a través de obras de equipamiento de servicios básicos (por ejemplo salud, educación, comercio, deporte) y espacios para el esparcimiento y desarrollo social y comunitario. El equipamiento comunitario cumple también una función relevante como organizador del espacio urbano, en la conformación de unidades territoriales identificables que vayan estructurando la localidad –física y socialmente– y su relación con la ciudad.

Los componentes del PEC son obras de equipamiento comunitario complementarias a los nuevos conjuntos de vivienda, específicamente de los siguientes tipos⁹:

- Áreas verdes: principalmente plazas y plazoletas con juegos infantiles
- Deporte y recreación: multicanchas y camarines
- Sedes sociales y Salas de uso múltiple: para acoger diversas actividades de tipo comunitario y cultural
- Educación: generalmente establecimientos para la educación preescolar, jardines infantiles, jardines familiares y centros abiertos
- Salud: obras básicas para la atención primaria, generalmente postas y consultorios.
- Seguridad: obras para la instalación de Carabineros (retén, comisaría); Bomberos u otros.
- Centros comunitarios: que agrupan dos o más tipos de equipamiento de los mencionados
- Edificios públicos y otras obras: oficinas de servicios públicos, teléfonos, paraderos de movilización colectiva y establecimientos comerciales.

La operación del programa involucra instituciones y actores, del sector público y privado, en distintos niveles, los que se resumen en el cuadro siguiente:

⁸ Basado en MINVU, Instructivo N°193 del 7/03/1995 y en MINVU (2001).

⁹ Estos son los tipos de equipamientos más frecuentes en el programa, aún cuando existen algunos ejemplos de obras que no clasifican dentro de esta tipología. Basado en MINVU (2001).

Tabla 1. Instituciones y Actores Públicos y Privados en el PEC

	SECTOR PÚBLICO	SECTOR PRIVADO
Nivel central	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MINVU División de Desarrollo Urbano División de Finanzas Pre-inversión y seguimiento de inversión regional 	
Nivel regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SEREMI ▪ SERVIU Inversión, licitación para ejecución de obras, control, recepción y traspaso de obras 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CONTRATISTAS Ejecución de obras de equipamiento
Nivel comunal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MUNICIPALIDADES y otras INSTITUCIONES ASOCIADAS (Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Integra, otros) Mantenimiento y funcionamiento de las obras terminados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ USUARIOS Utilizan obras de equipamiento Pueden encargarse de mantención y/o funcionamiento

Fuente: Elaboración propia.

El PEC es un programa eminentemente complementario al Programa de Vivienda Básica (PVB) del MINVU (y anteriormente también el programa de vivienda progresiva, que actualmente ha dejado de operar). Está dirigido a servir a los habitantes de estos conjuntos de vivienda.

Está dimensionado para atender aproximadamente al 60% de las viviendas básicas nuevas que se construyen en cada región; se considera que el 40% restante corresponde a conjuntos muy pequeños que no generan déficit o viviendas emplazadas en sectores que ya cuentan con equipamiento. Como orientación acerca de los montos de inversión, se estima un valor referencial de 17 UF para equipamiento por vivienda. Este monto está basado en un estándar de 2, 33 m² por habitante y un promedio de 3,6 personas por vivienda (correspondiente a datos del CENSO 1992). Considera un costo de construcción de 2 UF por m² (correspondiente al costo de ejecución de una multicancha, como referencia global). Cabe destacar que ambos valores, la proporción del 60% con relación al número de viviendas construidas y las 17 UF, fueron definidos al origen del programa en 1995 y que no han sido revisados nuevamente.

En relación con la operatoria del programa, corresponde a la SEREMI y el SERVIU, elegir uno o más tipos de equipamiento u obras a construir en cada unidad poblacional. La localización de las obras que se construyan deberá considerar que sirvan prioritariamente a las viviendas nuevas. Respecto de los terrenos en que se emplazarán, podría ser en aquellos que establece la Ordenanza, que se ceden a la Municipalidad o en otras reservas de terrenos.

2. Justificación del programa

La existencia de un déficit de obras de equipamiento comunitario y servicios básicos en los conjuntos de vivienda social es la justificación fundamental que da origen al programa. Ello tiene como base el hecho que hasta el año 1994, la inversión en equipamiento comunitario del MINVU consideraba programas que se aplicaban a conjuntos existentes, los que se determinaban a partir de la demanda de la comunidad organizada y en el caso de las poblaciones nuevas, a través de las exigencias mínimas de terrenos que establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, sin exigencias de construcción de obras de equipamiento. La ocupación de territorios con poblaciones nuevas había considerado sólo el terreno y las obras que el valor de las viviendas del conjunto permitían, constituyéndose así sectores deficitarios sin servicios e instalaciones.

El Programa de Urgencias Urbanas (1990-1995) constituye la primera iniciativa destinada a paliar este déficit. Surge con la intención de crear 'centros de equipamiento' para responder a las demandas diversas

de los habitantes de conjuntos de vivienda social. En 1990 se crea el Departamento de Equipamiento Urbano al interior de la División de Desarrollo Urbano del MINVU lo que consolida la idea de crear un programa de equipamiento complementario a la construcción de viviendas sociales nuevas que cuente con presupuesto específico.

Mediante la creación del PEC en 1995, se pretende *constituir barrios* equipados con los servicios necesarios para que los habitantes de los nuevos conjuntos de vivienda puedan desarrollar actividades de esparcimiento y recreación, sociabilización y capacitación. La constitución o reforzamiento de los barrios, se considera un aspecto clave para logra el sentido de identidad y pertenencia que constituye una de las necesidades fundamentales de las personas. Ello responde a la doble finalidad de satisfacer las necesidades de acceso a los bienes y servicios de la población y de contribuir a lograr ciudades más equilibradas y eficientes. El resultado esperado es una mejor calidad de vida de la población y evitar el incremento del déficit¹⁰.

No se cuenta con antecedentes respecto de la dimensión del déficit cuantitativo de equipamiento (inicial y actual) en los conjuntos habitacionales.

3. Objetivos del programa a nivel de fin y propósito

Los objetivos del PEC a nivel de fin y propósito son:

- **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.
- **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.

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

El programa responde a la política sectorial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo consistente con el marco de la política social del Gobierno y sus objetivos fundamentales: de constituirse en una inversión social que crea las bases para que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales contribuyendo al desarrollo nacional. Por otra parte, busca crear una mayor igualdad de oportunidades facilitando las posibilidades de alcanzar una mayor integración social y espacial de los sectores marginales a la ciudad y sus servicios básicos.

Conforme a los principios inspiradores de la nueva Política de Desarrollo Urbano¹¹, el PEC se orienta hacia la creación o reforzamiento del barrio como elemento clave para lograr el sentido de identidad y pertenencia que constituye una de las necesidades fundamentales de las personas.

El programa fue creado mediante el Instructivo N°193 del 7/03/1995, de la Jefa de la División de Política Habitacional en conjunto con el Jefe de la División de Desarrollo Urbano. En éste se establece que:

- El programa se desarrollará complementario a la ejecución de viviendas nuevas.
- La inversión que se asigna a la Región para este programa se debe destinar prioritariamente a la ejecución de obras. Los equipamientos que se construyan deberán ser de relevancia, que eleven el nivel del sector poblacional y lo identifiquen a través de él, lo que puede lograrse mediante un buen diseño y de su localización, considerando además entre otras cosas, que en parte o el total tengan un uso inmediato, que los espacios y recintos proporcionen agrado, con preocupación por las formas y las

¹⁰MINVU, Instructivo N°193 del 7/03/1995

¹¹ Arancibia Silva, Jaime y Betsalel Palombo, María Eugenia (Agosto 1996).

dimensiones de lo que se construye y los espacios que se reservarán, planificándolos en orden a lograr armonía en el conjunto una vez terminado¹².

Como orientación acerca del monto de inversión a destinar en una unidad poblacional¹³, se toma el valor referencial de 17 UF, aplicado al programa total de 1995.

Se destaca la importancia de la planificación, el diseño urbano y arquitectónico, la programación y la coordinación como aspectos necesarios para el logro de los objetivos del programa. Asimismo la importancia de la coordinación para el uso y administración de las obras que se construyan con los organismos que corresponda y la formalización de este compromiso con la debida anticipación.

Respecto de la condición de los equipamientos se establece que estos pueden ser superficies construidas (recintos cerrados); superficies equipadas (espacios semiconstruidos o sin cierres) o superficies habilitadas (espacios al aire libre sin edificar). Los equipamientos pueden distribuirse a nivel del vecindario, unidad vecinal o barrio, determinando según ello sus características específicas y localización. Se recomienda considerar la posibilidad de usos compartidos del equipamiento por distintos grupos en horarios diferentes.

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

Los componentes del programa son obras de equipamiento comunitario, complementarias a los nuevos conjuntos de vivienda básica, destinadas a servir prioritariamente a los habitantes de estos conjuntos y evitar el aumento del déficit. Los obras que construye el programa son típicamente: áreas verdes; centros comunitarios y sedes sociales; instalaciones para la atención primaria en salud, educación preescolar, deporte, recreación, seguridad y otras obras complementarias. Según los antecedentes¹⁴, las obras más recurrentes consisten en:

- Multicanchas dirigidas a la atención de la comunidad en general y de los jóvenes organizados en clubes deportivos.
- Plazas con Juegos Infantiles para atender preferentemente a los niños y adultos mayores.
- Salas multiuso y sedes comunales para las organizaciones territoriales y funcionales.
- Jardines Infantiles y Jardines Familiares para la atención de párvulos
- Centros Abiertos también dirigidos a la atención preescolar y Centros para la atención de Adultos Mayores.

El programa no contempla la definición de una tipología previa ni metas explícitas a cumplir. La determinación del tipo, cantidad y localización de obras de equipamiento a construir varía de región en región. En algunas (como es el caso de la II y V, VIII regiones) se elaboran planes de inversión, diagnósticos o catastros previos según los cuales se realiza la programación; en otras (como es el caso de la XI región) dado lo escaso del presupuesto se limitan a la construcción de las obras consideradas en un convenio de Programación entre el MINVU y el gobierno regional; hay otras regiones en donde no se hace diagnóstico previo y la definición del equipamiento se hace desde la SEREMI y el SERVIU (región de Tarapacá)¹⁵. Cabe destacar que las necesidades, tipos de espacios y obras de equipamiento que se requieren pueden variar según se trate de la zona Norte, Sur o Centro del país.

A partir del año 2000 se solicita a las regiones una programación anual desagregada por proyectos, lo que permite comparar número de proyectos contratados con proyectos terminados al 31 de diciembre.

¹² Subrayados en el texto original.

¹³ Definida en el instructivo como el conjunto de viviendas nuevas y existentes en un territorio, que serán servidas por el equipamiento objeto de este programa.

¹⁴ Basado en MINVU (2001).

¹⁵ Basado en las respuestas al Cuestionario para los SERVIU y SEREMI, elaborado por este Panel, respondido por nueve regiones.

Se exponen a continuación datos sobre proyectos terminados durante el período 1997-2001.

Tabla 2. Número de proyectos terminados por región y por tipología período 1997-1999

TIPOLOGÍA	REGIONES													TOTALES
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	
Áreas Verdes	0	2	0	0	1	5	6	4	22	8	0	0	1	49
Centro Comunitario	3	1	1	0	11	14	5	29	3	9	1	3	1	81
Deporte y Recreación	2	3	2	1	4	8	9	1	5	20	1	3	7	66
Educación	1	2	0	16	2	0	5	2	6	3	2	0	7	46
Otras Obras	1	0	0	0	0	1	3	0	1	0	1	0	0	7
Salud	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5
Sedes Sociales	6	0	0	2	1	4	8	6	0	17	0	4	2	50
Seguridad	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	3
Total período 97-99	13	8	3	22	19	32	37	43	37	57	6	10	20	307

Fuente: Elaboración propia a partir de Catastro inicial del estudio "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990-1999".

6. Procesos de producción de los componentes y financiamiento

La producción de componentes en el PEC compromete principalmente la participación de actores del sector público, a nivel central y regional – MINVU, SEREMI, SERVIU - como se describe a continuación. A nivel comunal, participan los Municipios y otras instituciones asociadas, en la mantención de las obras una vez terminadas. La participación del sector privado está restringida exclusivamente a la ejecución de las obras de equipamiento por parte de los contratistas y luego, a su utilización por parte de los usuarios (quienes eventualmente pueden encargarse a través de sus organizaciones, de la administración de algunas obras). No existen aportes voluntarios de terceros al programa.

Desde el punto de vista de la inversión, la producción de componentes se enmarca en un proceso de pre-inversión e inversión. En la pre-inversión participan, a nivel central, la División de Desarrollo Urbano del MINVU (DDU) y a nivel regional, las SEREMI. En la inversión participa, a nivel regional, el SERVIU como se detalla a continuación.

▪ Preinversión

En esta etapa, la DDU realiza la planificación nacional de recursos y distribución regional, en relación con el 60% del total de viviendas programadas por región. El proceso de identificación de los recursos asignados a cada región se realiza a través de la solicitud de Decretos Identificatorios a la División de Finanzas del MINVU, lo que implica coordinación con las regiones para la obtención de la Ficha EBI con su correspondiente "rate" y con Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que gestionaba la Ficha Madre a Nivel Nacional hasta el año 1999 y luego el rate para todas las regiones a partir del año 2000¹⁶.

A nivel regional, la SEREMI se encarga de ingresar la información del programa al Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión– SEBI. También define y programa las tipologías de equipamiento que se construirán y que se llamarán anualmente en las comunas de su región, conforme a estándares y presupuesto asignado a la región. Además se coordina con los organismos que los operarán posteriormente¹⁷. Luego efectúa el seguimiento a la ejecución de obras que construyen los SERVIU.

¹⁶ "Rate" es el Resultado del Análisis Técnico-Económico de una ficha EBI y corresponde a la evaluación ex-ante que realiza la SEREMI de Planificación y Coordinación o el Depto. de Inversiones de MIDEPLAN, según corresponda, de los proyectos postulados a procesos presupuestarios determinados.

¹⁷ El PEC incluyó la vivienda progresiva hasta 1999, suprimiéndose del 2000 en adelante como programa, a estas viviendas se les dará término los años 2000 y 2001.

▪ Inversión

En esta etapa, los SERVIU a nivel regional son los encargados principales. Les corresponde llamar a licitación para la construcción de las obras de equipamiento complementario a las viviendas. Estas pueden realizarse de forma simultánea o separada de la construcción de las viviendas, dependiendo de la oferta de los contratistas y de la disposición oportuna de los recursos financieros correspondientes. El SERVIU:

- Prepara el calendario de licitaciones y llama a licitación.
- Asigna las propuestas, efectúa los contratos, aporta los terrenos cuando procede, inspecciona las obras llevando el control físico y financiero por contrato y cursa los estados de pago¹⁸.
- Recepciona las obras, una vez terminadas y efectúa los correspondientes traspasos o entrega en comodato de los equipamientos, a los organismos previamente coordinados.

Una vez recepcionadas las obras por el SERVIU, finaliza el PEC. El programa no contempla actividades posteriores de seguimiento o evaluación que permitan dar cuenta del funcionamiento de los equipamientos una vez construidos.

Las obras construidas mediante el PEC pueden ser traspasadas a la Municipalidad u otras instituciones específicas (como JUNJI, Integra, Junta de Vecinos u otras) para su administración, funcionamiento y mantención, dependiendo del tipo de equipamiento de que se trate y disposición de las instituciones para hacerse cargo de éstos en cada caso. La operación de éstos es variable en las regiones y comunas, no siempre se realiza de la misma manera. También puede suceder que las obras terminadas queden en espera, hasta que se constituyan las organizaciones que puedan hacerse cargo de su administración (por ejemplo, en el caso de las sedes sociales). La DDU a nivel central, es la encargada de efectuar el seguimiento financiero del cumplimiento del programa para las regiones.

Desde otro punto de vista, las actividades del PEC para la producción de componentes se organizan en tres grandes áreas: de Planificación Presupuestaria, Planificación de las Obras a ejecutar y finalmente, Ejecución de las obras propiamente tales.

En la **Planificación Presupuestaria**, la SEREMI define una programación tentativa de acuerdo al PVB, que es revisada a nivel central por la DDU. Luego ésta se envía al Ministerio de Hacienda para su discusión, distribución e identificación presupuestaria. Los decretos presupuestarios son enviados luego a las SEREMI para dar inicio a la planificación de las obras.

En la **Planificación de las Obras**, la SEREMI define la ejecución bianual de acuerdo al presupuesto decretado, y según ello, define y selecciona los tipos de equipamiento a construir (nuevos o de arrastre). Luego envía al SERVIU el instructivo para la ejecución de las obras. Paralelamente, la SEREMI debe encargarse de firmar los convenios de cooperación con las instituciones que se encargarán de la administración de las obras posterior a su construcción.

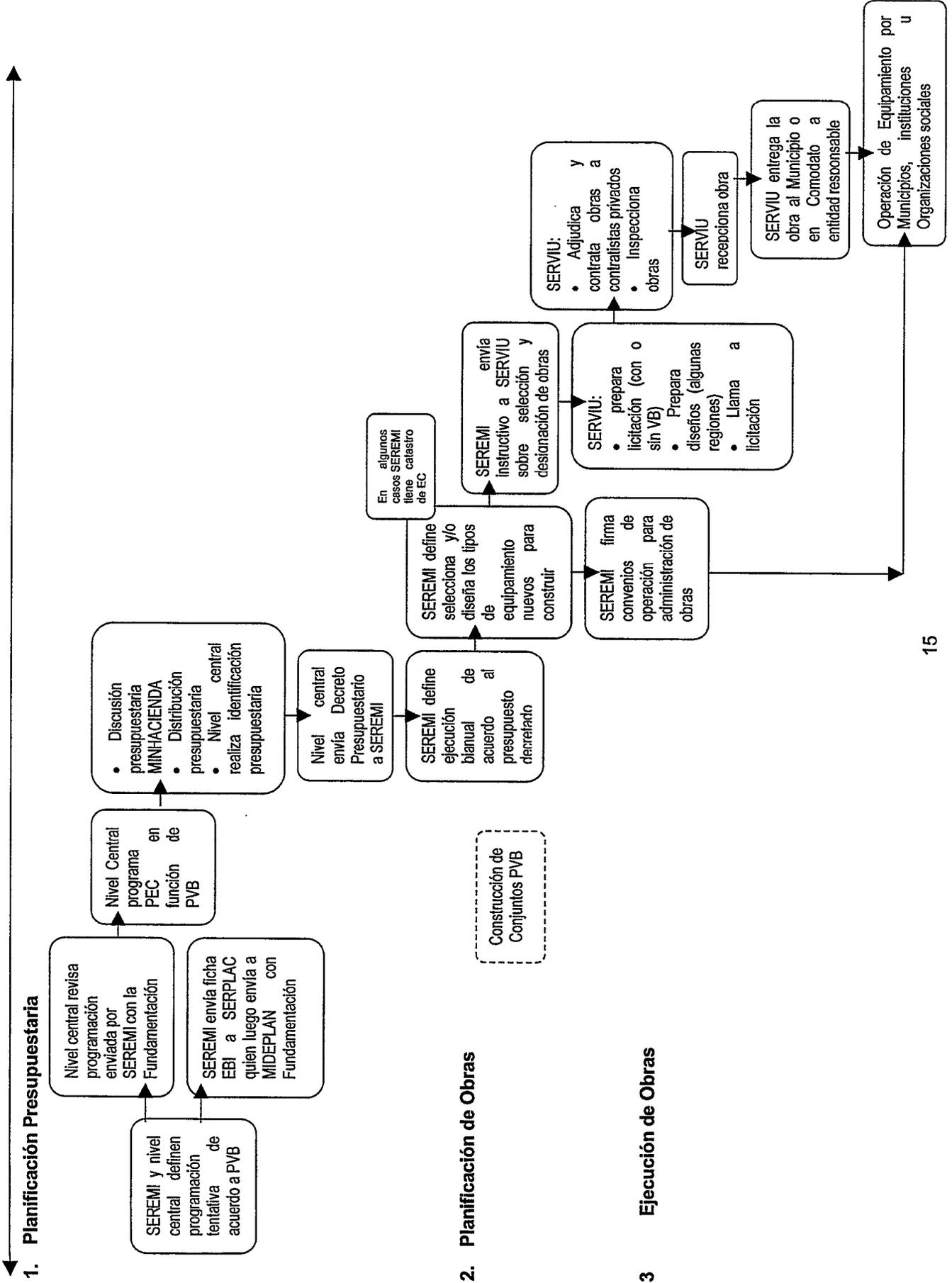
En la **Ejecución**, los SERVIU preparan y llaman a licitación para la construcción de las obras, que son adjudicadas a contratistas privados. SERVIU inspecciona las obras y cursa estados de pago a los contratistas según estados de avance. Finalmente recepciona las obras y luego las entrega en comodato (al Municipio u otras entidades responsables) con lo cual se da término al programa. La operación de las obras de equipamiento queda fuera de las actividades del PEC.

Estas actividades se detallan en el siguiente Flujograma.

¹⁸ Los SERVIU, en algunos casos cuentan con terrenos propios para llamar a licitación por la construcción de viviendas básicas y en otros casos aportan reservas de terrenos destinados a equipamiento en conjuntos de vivienda ya consolidados.

FLUJOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO COMUNITARIO

tiempo



7. Caracterización y número de beneficiarios objetivo.

Dado que el PEC es un programa complementario a los programas de Vivienda Básica y Progresiva del MINVU, sus beneficiarios objetivo son los habitantes de estos conjuntos de vivienda. No existen distinciones en términos de edad, sexo u otras, de la población objetivo. El número de beneficiarios se calcula teóricamente considerando 4,5 habitantes promedio por vivienda.

El Programa de Viviendas Básicas define como grupo objetivo a los sectores de escasos recursos con déficit habitacional. Según esto, la estimación del déficit para el año 2000 era de 618.000 familias, de las cuales un 60.5% correspondía a los quintiles 1 y 2; el 33% a los quintiles 3 y 4 y el 6.5% al quintil 5. Por otra parte, de acuerdo a la CASEN en el período 1994 -1998 un 67% de los hogares propietarios de vivienda básica corresponden al primer y segundo quintil y un 18.9% corresponde al tercer quintil¹⁹.

8. Programas complementarios

El principal programa con el que se relaciona y coordina directamente el PEC es el de construcción de Viviendas Básicas SERVIU (y anteriormente también el de Viviendas Progresivas) ya que está destinado a proveer el equipamiento y servicios básicos complementarios a la vivienda, para la misma población objetivo.

El PEC y el PVB son complementarios a nivel de Fin: ambos están orientados a mejorar la calidad de vida de la población de menores recursos; y a nivel de Propósito: ambos están orientados a que los habitantes de estos conjuntos de vivienda puedan desarrollar su vida familiar, comunitaria y ciudadana de manera integral, disponiendo de la infraestructura y equipamiento necesarios para ello. El PEC apunta al logro del propósito a través de obras de equipamiento comunitario complementario a las viviendas. El PVB, por su parte, apunta al logro del propósito a través de una oferta de viviendas, un sistema que posibilita el acceso a éstas y terrenos habilitados para el desarrollo de proyectos de viviendas sociales²⁰.

Existe además del PEC una gran cantidad de programas gubernamentales que financian obras de equipamiento comunitario. Estos programas tienden a ser concursables y participativos, y en este sentido no se parecen al PEC. Sin embargo, en la práctica los programas producen componentes similares para, en muchos casos, poblaciones objetivos similares (sectores de pobreza). Estos programas incluyen: FNDR – BID en salud y educación; FNDR tradicional en salud, educación y infraestructura pública y vivienda; Programa de Mejoramiento Urbano (Interior); DIGEDER; FOSIS, PMC (MINVU); Fondo Social Presidente de la República (Interior) y Fondos Municipales (FONDEVE, por ejemplo)²¹. No existe una coordinación deliberada con éstos más allá de situaciones puntuales que pueden darse en algunas comunas.

A través del PEC también se han construido equipamientos en conjuntos habitacionales pertenecientes al programa de Chile Barrio, por ejemplo, en la I Región en el programa del año 2000.

9. Período de ejecución del programa

El PEC ha operado desde 1995 en adelante y no tiene un plazo definido de ejecución.

10. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

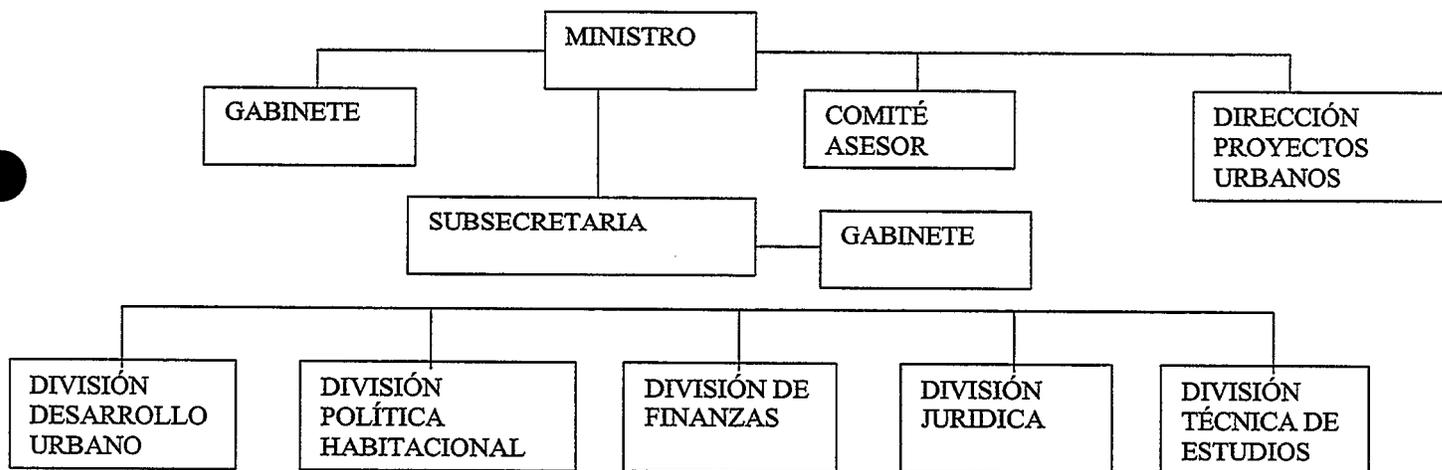
La unidad ejecutora esta compuesta por la DDU en el nivel central y las SEREMI y los SERVIU en el nivel regional.

¹⁹ DIPRES (septiembre 2000)

²⁰ Idem.

²¹ Secretaría Comité de Ministro Social, MIDEPLAN (septiembre 1997).

- En la DDU, es el Departamento de Equipamiento Urbano, quien ejecuta la etapa de pre-inversión y efectúa el seguimiento de la inversión, coordinándose con la División de Finanzas, SEREMI y SERVIU Regionales.
- En las SEREMI, es el Departamento de Planes y Programas o el Departamento de Desarrollo Urbano, el encargado de desarrollar el programa regional y efectuar seguimiento al proceso completo, hasta el término de la construcción.
- En los SERVIU, interviene en la ejecución del programa, el Departamento de Programación Física y Control o el Departamento Técnico y el Departamento de Administración y Finanzas.



SECRETARÍAS REGIONALES MINISTERIALES – SEREMI I A XIII REGIÓN

Departamentos de Planes y Programas o de Desarrollo Urbano

SERVICIOS DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN – SERVIU I A XIII REGIÓN

Departamentos de Programación Física y Control, Dptos. Técnicos y Dptos. De Administración y Finanzas

A nivel central, el PEC está inserto en la DDU y el PVB en la Departamento de Política Habitacional (DPH). No existen mecanismos regulares de coordinación entre ambas divisiones; las decisiones de construcción de viviendas se encuentran separadas de la construcción de equipamiento.

A nivel regional, las SEREMI se encargan principalmente de la planificación y los SERVIU de la ejecución, el nivel de coordinación entre ambos varía de región en región²².

Este Panel no dispone más detalles acerca de cómo interactúa cada instancia ni grados específicos de descentralización o desconcentración, aparte de lo expuesto.

²² Según información recogida por este Panel a través de entrevistas telefónicas y cuestionario a nueve regiones.

11. Antecedentes Financieros

Tabla 3. Presupuesto Total del Programa 1997-2001 (miles de \$)

Año	Presupuesto Ministerio / Servicio responsable	Presupuesto Programa	
		Monto	% ²³
1997	423.176.585	3.659.541	0,86
1998	424.619.051	4.181.997	0,98
1999	365.147.360	3.132.699	0,86
2000	364.254.130	1.799.261	0,49
2001	368.157.035	2.589.547	0,70

Fuente: Antecedentes Presupuestarios y de Costos – Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Como se observa en la Tabla 3, el presupuesto del PEC durante el período de 1997 al 2000 varía desde representar un 0,49% del presupuesto del MINVU el año 2000 a un 0,98 % en el año 1998.

11. Reformulaciones del Programa

No se han producido cambios relevantes en el programa.

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

De acuerdo con las orientaciones del Instructivo N°193 y la Ficha de Antecedentes del PEC, el monitoreo del programa se realiza desde la DDU a regiones y a su vez, en regiones, desde la SEREMI a los SERVIU y desde éstos a los contratistas en la ejecución de las obras como se detalla a continuación.

A nivel central

El Departamento de Equipamiento Urbano de la DDU cumple la función de supervisar a las SEREMI y SERVIU regionales y realiza las siguientes actividades:

- Seguimiento del cumplimiento del gasto mensual por región conforme al presupuesto vigente regional y nacional y conforme al ranking de la División de Finanzas (DIFIN)²⁴.
- Seguimiento a la SEREMI en el proceso de programación de obras por región, comuna y tipología de equipamiento.
- Seguimiento al proceso de licitación y contratación de obras por el SERVIU respectivo.

A nivel regional

El Departamento de Planes y Programas o Departamento de Desarrollo Urbano de la SEREMI cumple la función de supervisar al SERVIU y realiza las siguientes actividades:

- Control físico y financiero del programa
- Informa al nivel central del avance del programa mensualmente.

El Departamento Técnico y el Departamento de Programación Física y Control del SERVIU cumplen la función de supervisar el desarrollo de las obras y realiza las siguientes actividades:

- Inspección y recepción física de las obras.

Las regiones deben informar a la DDU, con copia a la DPH, antes del 30 de Marzo lo siguiente²⁵:

²³ Corresponde al % del presupuesto del programa en relación al presupuesto del Ministerio o Servicio responsable.

²⁴ Mensualmente la DIFIN elabora un listado en el cual ordena a las regiones por el mayor gasto en relación al presupuesto vigente de cada línea de inversión.

- Programa por comuna, tipos de equipamiento y principales características, monto de inversión en UF, cantidad de viviendas a las que presta servicio, debiendo totalizar igual monto de UF asignado.
- Programación de actividades en un cronograma mensual indicando todas las actividades que demanda la ejecución del programa, uso de la obra e instituciones que participan.
- Programación de egresos según Sistema de Inversiones de Desarrollo Urbano desagregada por licitación e indicando si es conjunta o no con viviendas, la que debe ser consistente con el presupuesto anual.

El principal instrumento utilizado por la DDU para el monitoreo del programa es una Ficha de Registro con la siguiente información:

REGIÓN y COMUNAS	Tipo de Proyecto	Cantidad de Viviendas – Año y M2	Gasto UF y total proyecto	Distribución regional	Estado de avance
------------------	------------------	----------------------------------	---------------------------	-----------------------	------------------

En esta Ficha se consigna también información sobre obras terminadas, obras de arrastre y otros aportes (por ejemplo de Chile Barrio).

A partir del año 2000, se utiliza además una Planilla de Inversiones Urbanas para el control del flujo financiero de todos los programas urbanos del Minvu, desde la DDU a regiones.

Recientemente se ha realizado el estudio “Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990-1999” por la Corporación Chile Ambiente, que incluye este programa. El objetivo de este estudio fue realizar una evaluación del uso del equipamiento comunitario construido desde el año 1990 a 1999 a través de los programas de Urgencias Urbanas, de Equipamiento Comunitario complementario y de Mejoramiento Comunitario. Se realizó un catastro del total de obras construidas por estos tres programas y se aplicó una ficha técnica de arquitectura y urbanismo sobre una muestra de 270 obras seleccionadas en 39 comunas. Además se realizó entrevistas en profundidad a funcionarios municipales y administradores o encargados de las obras y 16 grupos focales en las regiones.

La muestra del estudio abarca obras con financiamiento sectorial agrupadas según la siguiente tipologías:

- Areas verdes
- Centros comunitarios
- Sedes sociales
- Deporte y recreación
- Obras de Educación
- Obras Mixtas

Del total de 270 que contempló la muestra según esta tipología, 77 corresponden al PEC.

²⁵ Según Instructivo N°193 de 1995.

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

El problema fundamental que pretende solucionar este programa es la provisión de obras de equipamiento comunitario complementarias a la vivienda, en conjuntos nuevos de viviendas básicas (y anteriormente también progresivas). Apunta a una doble finalidad: dar respuesta a las necesidades de equipamiento de los habitantes de dichos conjuntos evitando un aumento del déficit en esta materia y configurar barrios equipados que se integren al territorio urbano mejorando su estructura. El PEC es un programa de carácter complementario y de servicio a los conjuntos de vivienda básica del MINVU; está dirigido a la misma población objetivo y comparte fines con el PVB.

La identificación del problema se inscribe en el marco global de la política social del Gobierno, donde se plantea que la inversión en infraestructura, equipamiento y espacios comunitarios, junto con la organización y la participación, pueden ser las llaves para atacar las distintas facetas que tiene la extrema pobreza, como asimismo, son elementos organizadores del espacio urbano. Además de la producción de viviendas, se espera constituir localidades habitables, barrios equipados con los servicios necesarios, comunas y ciudades en las que sea posible convivir y participar con una mejor calidad de vida²⁶.

El programa presenta una gran dispersión en cuanto al tipo y envergadura de las obras de equipamiento que construye (que pueden ser desde plazas hasta escuelas, cuarteles de bomberos o instalaciones para el comercio) sin criterios ni metas predefinidas.

En relación con la localización de los equipamientos y disposición de terrenos para su construcción existen situaciones en que el SERVIU cuenta con terrenos propios para la construcción de los conjuntos habitacionales (vivienda y equipamiento), lo que puede facilitar la planificación previa y definición de criterios de diseño y emplazamiento. En otros casos, cuando el SERVIU no dispone de los terrenos, son las empresas contratistas quienes los ofrecen, ello puede dificultar la planificación previa y una localización adecuada de las obras de equipamiento, que en muchos casos aparecen como espacios residuales (por ejemplo en el caso de plazas y áreas verdes). Asimismo, la ubicación del equipamiento en función de la disponibilidad de un terreno y no en función de un plan territorial mayor incide en la posibilidad no de conformar núcleos estructurantes²⁷.

El diseño (arquitectónico y urbano) de las obras de equipamiento es otro aspecto determinante para el logro de los objetivos del programa, insuficientemente desarrollado. No existe una definición de patrones o criterios de diseño para las distintas tipologías de equipamiento, ni consideración a las distintas realidades regionales, lo que atenta contra la calidad de los resultados. La definición de estándares mínimos para los conjuntos establece indicaciones exclusivamente de tipo cuantitativo (superficies de terreno y construcción según número de viviendas y habitantes).

Para lograr el objetivo de construir conjuntos habitacionales adecuadamente equipados que se constituyan como barrios, se requiere desarrollar una visión de los conjuntos de vivienda como "hechos urbanos", y no sólo como un problema habitacional cuantitativo. En esta perspectiva, es fundamental considerar que los conjuntos habitacionales en cada comuna se asientan sobre un territorio con características físicas (topográficas, de paisaje, clima, sol, vientos y lluvias, entotras), socio económicas y culturales, que

²⁶ Ibid.

²⁷ En el Informe Final de Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios (MINVU 2001) se establece, para todos los programas analizados, que las obras no conforman núcleos.

requieren ser incorporadas como condicionantes en la planificación y en el diseño urbano-habitacional. Asimismo, es necesario integrar estos aspectos en una visión común, en los instrumentos de planificación y diseño que pueden utilizarse en cada nivel –planes reguladores y seccionales, planes de desarrollo comunal y regional, etc.

El programa no contempla una metodología de planificación de las inversiones que incorpore una visión integral del territorio; no dispone de la información necesaria para ello de forma sistemática (diagnóstico de necesidades, catastro de terrenos disponibles, posibles instituciones asociadas, evaluación del equipamiento existente, criterios y alternativas de diseño) y tampoco contempla actividades de seguimiento o evaluación posterior.

La realidad muestra que la situación en las regiones es diversa, algunas han avanzado en la elaboración de un Plan Maestro de inversiones en equipamiento (como es el caso de la II Región) pero otras actúan sin un diagnóstico previo, programando de modo circunstancial (como en la región de Tarapacá). Esto hace que en algunas comunas el equipamiento que construye el PEC resulte pertinente siendo adecuadamente utilizado y mantenido mientras que en otras éste puede no utilizarse o llegar incluso a no construirse, aumentándose el déficit²⁸.

El diseño del programa no es adecuado para el cumplimiento de sus objetivos. La definición de los equipamientos y tipologías a construir es reactiva y no planificada, responde fundamentalmente a cuestiones inmediatas de presupuesto, disponibilidad de terrenos y existencia o no de instituciones para encargarse de su administración y mantención posterior, mas que a una visión integral y planificada que permita asegurar una respuesta adecuada a las necesidades de equipamiento complementario a la vivienda y que permita la constitución de barrios equipados que se integren al territorio mejorando su estructura.

1.1.2. Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico

Coherencia en el diseño y relaciones causa efecto:

Actividades: Las actividades descritas se refieren exclusivamente a la planificación y distribución de recursos financieros para la ejecución del equipamiento, proceso de construcción de las obras y traspaso para su operación posterior.

La realidad demuestra que el supuesto referido al cumplimiento de los decretos identificatorios en los tiempos programados no siempre se cumple. De hecho, en muchas regiones esta es una dificultad para licitar los equipamientos de forma simultánea con las viviendas, lo que dificulta la producción de los componentes para impedir un aumento del déficit.

Componentes: Los componentes se definen en términos muy generales. Se requiere especificar que se trata de un tipo de equipamiento de carácter complementario e inmediato a la vivienda, a escala vecinal. Por tanto, son obras menores en cada tipología, por ejemplo: en áreas verdes / plazas y plazoletas con juegos infantiles; en educación / jardines infantiles y centros abiertos para atención pre-escolar, etc.

Se define que estas obras están destinadas a no aumentar el déficit pero ello es imposible de determinar con la información disponible y la forma actual de operar (no siempre se construyen las obras de equipamiento junto con las viviendas, no siempre se construye el tipo de equipamiento que se necesita y

²⁸ Según información recogida por este Panel a través de entrevistas telefónicas y cuestionario, de nueve regiones (I,II,IV,V,VII,VIII,XI,XII y Metropolitana) sólo dos (II y V) realizan actividades regulares de diagnóstico y planificación del equipamiento PEC, dos realizan actividades de consulta a los Municipios y pequeños catastros sectoriales (IV y VIII) y las demás no realizan actividades diagnóstico programando los equipamientos de manera circunstancial.

no siempre se dispone del presupuesto necesario para atender al 60% de las viviendas nuevas según la estimación de 17UF por vivienda).

En relación con los supuestos a nivel de componentes, dado que las decisiones sobre tipos de equipamiento a construir no siempre cuentan con adecuada información ni criterios que aseguren su pertinencia, los Municipios se ven enfrentados a una diversidad de situaciones y dificultades respecto de su operación y posterior mantención, desde experiencias exitosas a situaciones de deterioro y destrucción de los equipamientos por falta de organizaciones que se hagan cargo de las obras o inadecuación de éstas a la realidad y necesidades locales, lo que atenta contra el logro del propósito²⁹.

Propósito: La especificación del tipo de equipamiento –para esparcimiento, sociabilización y capacitaciones demasiado general y no da cuenta del tipo de equipamientos específicos que provee el programa. Es necesario especificar que se trata de equipamiento básico a escala vecinal para actividades de expansión inmediatas a la vivienda.

En relación con los supuestos a este nivel se observa lo siguiente:

- Dado que el programa no incorpora actividades regulares de seguimiento y evaluación, no es posible corroborar la satisfacción de los habitantes con los equipamientos construidos³⁰.
- El PEC enfrenta problemas en su operación (cumplimiento de plazos programados, arrastre, disposición de recursos) por su fuerte dependencia con el PVB, que en muchas oportunidades y regiones, no se desarrolla según lo programado.
- La utilización del equipamiento por parte de los habitantes del conjunto tiene que ver con la pertinencia de éste, de acuerdo a sus necesidades y expectativas. La realidad muestra una diversidad de situaciones a este respecto, equipamiento que no se utiliza, que es destruido por los vecinos o permanece cerrado y también equipamiento que se utiliza intensamente, se cuida y mantiene³¹. Es necesario considerar además que algunos tipos de equipamiento, especialmente espacios al aire libre sin cierre, pueden ser utilizados más ampliamente por diversos usuarios, no exclusivamente los habitantes de los conjuntos del PVB.

En consecuencia, el análisis de la lógica vertical de la Matriz, muestra que no existe una coherencia total entre los distintos niveles de objetivos ya que los supuestos identificados en cada nivel no se confirman en la realidad de la ejecución del programa. En muchos casos, Estos no son controlables por la gerencia del mismo debido a la falta de actividades de monitoreo y evaluación del programa y escasa coordinación entre los distintos niveles de operación. Junto con ello, la definición de los objetivos en sus distintos niveles resulta muy genérica, debe ser más precisa, y conforme a la realidad de lo que el programa realiza.

1.1.3. Lógica Horizontal de la Matriz de Marco Lógico

▪ Propósito

En términos generales, la ausencia de monitoreo y evaluación posterior impide comprobar si el PEC cumple o no su propósito; no existe información sistemática acerca del uso y funcionamiento de los equipamientos y grados de satisfacción de los usuarios. Tampoco es posible determinar con exactitud si aumenta o no el déficit de equipamiento, dada la falta de relación, en muchos casos, con la construcción de viviendas.

²⁹ Según Evaluación Chile Ambiente y entrevistas a regiones.

³⁰ En el Estudio de Satisfacción del Programa de Viviendas Básicas (DITEC/MINVU 2001) se destaca la creencia generalizada de equipamientos como un factor de insatisfacción y más específicamente, se releva la carencia de áreas verdes en los conjuntos nuevos.

³¹ Según Evaluación de Uso (MINVU 2001).

Por otra parte, la dispersión del programa en una amplia variedad de tipos de equipamientos y distintas formas de inversión en oposición al monto reducido de su presupuesto, dificulta el cumplimiento del propósito haciéndolo demasiado ambiguo y ambicioso.

En relación con los Indicadores en este nivel:

Sobre u subutilización – La utilización, medida como cantidad de personas u organizaciones que utilizan un determinado tipo de equipamiento no constituye un indicador relevante, dada la diversidad de tipos de equipamientos posibles de construir y las distintas formas de uso de cada uno de ellos (una cancha puede ser utilizada los fines de semana con altos grados de satisfacción a diferencia de un jardín infantil que se usa diariamente y puede atender una cantidad de niños definida). Por esta razón se recomienda eliminar este indicador.

Dimensionamiento – Debe corregirse la forma de cálculo: Monto presupuestario asignado al PEC por región vs. Número de viviendas PVB programados por región por el 60%. Esto arrojará como resultado un valor en UF que deberá compararse con el valor referencial de 17UF por vivienda (se recomienda revisar la validez de este valor de acuerdo a la experiencia acumulada en regiones, que muestra otros valores).

Cumplimiento de metas – Se sugiere eliminar este indicador, dado que el programa no define metas explícitas. Con la información disponible sólo es posible medir el cumplimiento de la programación presupuestaria, a partir del año 2000 (aunque esto depende del desempeño del PVB, entre otros factores).

El indicador de Costo del programa por vivienda es pertinente para medir eficiencia en este nivel.

Se sugiere agregar un nuevo indicador de Cobertura, que se obtiene con el Número de conjuntos PVB nuevos con equipamiento PEC por región vs. Número total de conjuntos PVB por región. Este resultado es útil para saber si se aumenta o no el déficit y puede compararse con el valor referencial del 60%.

▪ Componentes

En términos generales, las regiones manifiestan que han enfrentado diversos problemas en su relación con los Municipios u otras instituciones para la operación y mantención de los equipamientos, lo que muchas veces dificulta su utilización. (También se informa a este respecto en el estudio de Chile Ambiente, citado). Las regiones muestran una diversidad de situaciones respecto de la producción de componentes, que obedecen a distintas razones: realidades, necesidades y posibilidades diferentes según montos presupuestarios y formas de inversión (existencia o no de Convenios de Programación), presencia o no de instituciones que puedan encargarse de su operación, experiencia anterior con determinados tipos de equipamiento, información disponible, entre otras. Ello incide en la definición, más o menos acertada, del componente que se construye y en la posibilidad de aumentar o no el déficit de uno u otro tipo de equipamiento.

En relación con los Indicadores en este nivel:

Cumplimiento de metas por tipología – Se sugiere eliminar este indicador, dada la dispersión del programa y dado que no se definen metas por tipología. Esto sería posible en base a la definición de costos de construcción para una tipología mínima (descontando el valor del suelo). En este caso habría que revisar además el dimensionamiento del programa en función del número de viviendas construidas (actualmente 60% del total de viviendas nuevas que se construyen).

Cumplimiento de estándares – Este indicador resulta pertinente pero el medio de verificación no son los estándares existentes sino los datos reales de lo realizado en regiones, información que no ha sido sistematizada. Para ello es necesario recopilar información, a nivel comunal, sobre localización de los

equipamientos, superficie construida, superficie de terreno y costos, a fin de comparar con los estándares indicativos.

Existen definiciones de estándares mínimos de equipamiento para las tipologías de: plaza con juegos infantiles, área recreacional, multicancha, sedes sociales y educación (jardines, escuelas básicas y liceos) que especifican superficie de terreno y construida según número de viviendas y habitantes; no hay otras especificaciones de diseño.

Costo promedio anual nacional por tipología – Resulta pertinente. Hay que agregar el Estudio sobre Uso de Chile Ambiente como medio de verificación.

Incidencia del valor del equipamiento por vivienda – Hay ya un indicador así a nivel de propósito por lo que no resulta pertinente aquí, se sugiere eliminar. Lo mismo sucede con el indicador de Índice del valor real del equipamiento comparado con el valor referencial de 17 UF.

Relación valor promedio regional con el presupuesto asignado por región – No resulta pertinente porque no se cuenta con la información necesaria para su cálculo en todas las regiones, los valores pueden ser muy variables y difíciles de establecer cuando el equipamiento va en un mismo paquete con las viviendas. Junto con esto, la gran variedad de tipos de equipamiento posible hace que el promedio no siempre sea significativos; se sugiere eliminar.

Costos regionales por tipología – Es pertinente pero es necesario considerar que muchas veces el número total de obras por tipología construidas anualmente por región es muy reducido y por tanto, insuficiente para establecer relaciones. La magnitud del PEC es muy pequeña.

1.1.4. Reformulaciones del Programa

No hay modificaciones relevantes.

1.2. Conclusiones sobre el Diseño

El PEC es esencialmente un programa de servicio a los conjuntos nuevos de vivienda básica y progresiva del MINVU, sin la existencia de éstos no se justifica. Responde a una doble finalidad social y físico-espacial: dar respuesta a las necesidades de equipamiento de los habitantes de dichos conjuntos y configurar barrios equipados que se integren al territorio urbano mejorando su estructura.

Opera sin información diagnóstica previa de forma sistemática (respecto de equipamiento existente, catastro de terrenos disponibles, instituciones que puedan encargarse de la operación posterior de éstos), aunque algunas regiones sí lo hacen. Tampoco considera actividades de seguimiento o evaluación posterior. Presenta una gran dispersión respecto de los tipos de equipamiento que construye, envergadura de éstos y formas de operación en cada región; no tiene metas predefinidas ni criterios de localización o diseño urbano-arquitectónico (los estándares indicativos que utiliza son solamente cuantitativos).

Es necesario considerar además que el PEC no incorpora la participación de los usuarios en la definición del tipo de equipamiento a construir ya que esto se define antes de la llegada de los habitantes a los conjuntos. Es decir, opera sin una “demanda constituida”, a diferencia del Programa de Mejoramiento Comunitario (PMC) concursable. Por tanto, en el PEC, la relación entre tipo de equipamiento a construir, definición de quién se encargará de su operación y oportunidad de su construcción es clave. Las distintas experiencias en regiones, permiten deducir que algunos tipos de equipamiento resultan más pertinentes que otros para ser construidos antes (a través del PEC) o después de la llegada de los habitantes a los conjuntos (a través del PMC u otros similares). Por ejemplo, las sedes sociales requieren la participación y organización de la comunidad para su buen funcionamiento. En cambio, la provisión de mobiliario urbano básico, como paraderos de buses, pistas para rodados, caseta de teléfono y similares son equipamientos

necesarios en cualquier conjunto habitacional, no requieren la participación directa de los usuarios en su definición y si son de materiales resistentes prácticamente no requieren mantenimiento, de manera que pueden ser construidos antes de la instalación de los usuarios.

En su diseño actual, la ausencia de una metodología que incorpore una visión integral del territorio y la dispersión del programa en una gran variedad de tipos de obras posibles de construir, impiden un cumplimiento adecuado de sus objetivos. En la práctica, la decisión del tipo de equipamiento a construir es más reactiva que planificada, varía de acuerdo a las realidades regionales según disponibilidad de presupuesto y terrenos y la existencia o no de instituciones que puedan encargarse de su operación posterior.

1.3. Recomendaciones sobre el Diseño

- Se recomienda la redefinición del PEC y su incorporación al Programa de Viviendas Básicas, 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.
- 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 multifuncional, que deberá estar adecuadamente iluminada y equipada con mobiliario urbano resistente. Esta plaza podrá ser complementada con superficie habilitada para prácticas deportivas u otras actividades a desarrollar posteriormente, con la llegada de los vecinos. Deberá contemplar variaciones según número de viviendas por conjunto, localización, condiciones geográficas y climáticas regionales (por ejemplo, asegurar superficie sombreada en zona norte y protección de la lluvia en zona sur).

Se propone la plaza como centro de referencia y expresión sintética del grupo habitante. Como lugar de estar e intercambio, es un espacio de representación de la comunidad que contribuye al ejercicio ciudadano en el espacio público y permite elevar la auto estima de los barrios y su integración al territorio urbano.

- En la definición de esta tipología básica –plaza centro a escala vecinal– se recomienda introducir criterios y exigencias de diseño urbano (no sólo estándares cuantitativos) de modo que esta plaza constituya efectivamente un hito urbano, por sí misma o agrupada con equipamiento complementarios a futuro, que podrá ser provisto por el PMC o programas similares (para los cuales deberá considerarse una reserva de terrenos), y que se articule adecuadamente con la trama urbana (calles y pasajes, lotes, espacio libre, etc.)
- Esta definición 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. Ello implica un reforzamiento del PMC (actualmente de reducida capacidad presupuestaria). Al mismo tiempo, se recomienda considerar el financiamiento de actividades específicas de diseño de los equipamientos al interior del PEC a nivel regional y también financiamiento de actividades de monitoreo a nivel comunal (actualmente inexistentes).
- 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 vecinales³². Esta recomendación corresponde al Programa de Vivienda Básica.

³² 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 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). Esta recomendación también se apoya con los resultados del grupo focal.

- Se recomienda desarrollar o encargar estudios que permitan definir criterios y patrones de diseño para los conjuntos habitacionales, que establezcan recomendaciones explícitas en cuanto al diseño arquitectónico y urbano de las viviendas y el equipamiento como un todo armónico y criterios de localización.
- Se recomienda revisar los estándares indicativos incorporando elementos de carácter cualitativo complementarios a las definiciones de tipo cuantitativo.

(ver Propuesta de nueva Matriz de Marco Lógico en anexo).

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

Como se ha señalado anteriormente, el PEC tiene una estrecha relación con el PVB. Está dirigido a la misma población objetivo, comparte fines y requiere coordinarse con éste en su operación. Sin embargo, pese a su dependencia con el PVB, el PEC no está organizado ni tampoco se coordina lo suficiente con el programa habitacional, lo cual redundará en su gestión a nivel central, nacional, regional y local.

Tanto la estructura organizacional como 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. Esto se debe a que, en algunos casos, los diversos niveles organizacionales de toma de decisiones no se relacionan directamente con las distintas etapas del programa y tampoco existe consulta entre ellos, lo que genera descoordinaciones en los siguientes niveles:

- central, entre DPH y DDU
- nacional, entre encargados del Programa en regiones y del nivel central
- regional: entre SERVIU y SEREMI
- local, entre SERVIU, SEREMI y Municipios

a nivel central

Pese a que la política actual del MINVU incluye en sus objetivos la creación de “barrios”, esto no se traduce en la operación interna del Ministerio. Esto se debe a que las decisiones sobre los distintos componentes fundamentales para la creación de un hábitat residencial armónico, como los entornos inmediatos a la vivienda (entre ellos el equipamiento) de buena calidad, se encuentran separadas de las decisiones de construcción de Vivienda Básica.

Dentro del MINVU, existen pocas instancias para que los profesionales a cargo de y que trabajan en los distintos programas (a lo menos de las divisiones de Política Habitacional y de Desarrollo Urbano), se reúnan para discutir temas que sirvan para mejorar de calidad de vida de sus beneficiarios (por ejemplo, por medio de discusiones sobre programaciones, resultados, efectos, impactos de los programas, resultados de estudios, implicancias de orientaciones de políticas, entre otros). Esta situación supera la operación del PEC y se debe a la disociación entre la política habitacional y la planificación del territorio. Es una situación generalizada del MINVU que requiere una urgente y profunda revisión.

En este sentido, la ubicación de este programa en la DDU dificulta la posibilidad de cumplimiento del propósito ya esto depende fuertemente de la operatoria adecuada del PVB, el cual es responsabilidad de la DPH. La estructura organizativa hace que ambas divisiones funcionen de manera independiente. Ambas divisiones reportan a nivel vertical y no se relacionan a nivel horizontal. Esta estructura no facilita la gestión, en particular a nivel central, ya que la toma las decisiones de inversión en vivienda es anterior y no

contempla la de equipamiento. Por tal motivo, la inserción del PEC en la DDU no facilita la creación de barrios con el PVB.

A nivel particular del PEC, lo anterior implica que su programación se realiza en forma independiente de la programación presupuestaria y ejecución de obras del PVB.³³ Esto puede redundar en que, al momento de envío del Decreto Identificatorio presupuestario a regiones, el PVB ya se encuentre licitado y no se pueda licitar el equipamiento en conjunto con las viviendas. Este factor de descoordinación, entre otros (como la ausencia de contratistas o demora en la construcción del PVB), puede hacer que las contrataciones del PEC no siempre se puedan llevar a cabo en el mismo año que las de vivienda, lo que implica una situación de arrastre en su licitación. Con el fin de contrarrestar esta situación, se inició la licitación bianual del PEC.

Esta situación de descoordinación con el PVB, también incide en la dificultad de para obtener información a fin de evaluar el PEC, debido a que no se sabe con precisión el número de beneficiarios del Programa, el número de viviendas a las que beneficia, el costo de cada equipamiento, o a nivel de cumplimiento de estándares, entre otros.

A nivel nacional

A nivel nacional, los encargados del Programa en las regiones indican que existe muy poca relación con el nivel central salvo en cuanto a la información del presupuesto definido a nivel central.³⁴ El envío del Decreto Identificatorio desde el nivel central, de manera no siempre simultánea con el del PVB, crea a veces diversos problemas, como por ejemplo, en cuanto a las licitaciones. Los encargados a nivel regional precisan que existen pocas indicaciones o consultas desde el nivel central para mejorar la gestión el Programa.

A nivel regional

A nivel regional, la relación entre SEREMI y SERVIU es, en la mayoría de los casos, mínima.³⁵ La determinación final de las obras a construir debería hacerse directamente por la SEREMI en coordinación con los SERVIU. Sin embargo en la práctica, la planificación la realiza la SEREMI con poca coordinación con los SERVIU, los cuales se encargan de ejecutar lo programado por las primeras. Cabe mencionar que algunas regiones han definido programas de inversión regional o han realizado catastros en colaboración con los SERVIU a fin de detectar mejor las necesidades regionales. No obstante, pese al positivo resultado que esto tiene en las comunas, esto no siempre funciona así. Una de las necesidades que se mencionan a nivel regional es una mayor coordinación entre SERVIU y SEREMI, particularmente en cuanto a la planificación de la localización de conjuntos, tipo de equipamiento necesario y localización y diseño del equipamiento a construir dentro del conjunto.³⁶

Pese a que en algunas regiones la planificación del territorio es realizada en conjunto entre SERVIU y SEREMI, como en la IV Región, la mayoría de las regiones no funciona así. De este modo, se pierde importante información que ambas partes podrían aportar al momento de toma de decisiones. Esto no necesariamente implicaría más personal como indican algunas regiones, sino una mejor organización de las tareas y mayor trabajo en equipo. Pareciera que las funciones del PEC, pese a existir claridad sobre quién las debería hacer, presentan dificultad para saber cómo se hace y hasta que punto deberían hacerse.

³³ Resultados Grupo Focal, Cuestionario Regional y Entrevistas.

³⁴ Resultados Cuestionario Regional y Entrevistas.

³⁵ Resultados Cuestionario Regional y Entrevistas.

³⁶ Resultados Cuestionario Regional y Entrevistas.

Esta falta de coordinación a nivel regional también repercute en que no se sabe exactamente si se está disminuyendo el déficit regional de equipamiento, ya que en pocos casos se han determinado, a modo de catastro, las necesidades regionales. No sólo afecta al PEC si no a la planificación territorial que realiza el MINVU a través de las SEREMI y los SERVIU, situación que va más allá de la gestión del Programa, como ya se mencionó.

A nivel local

Debido al tipo de componentes que ofrece el Programa, algunos de los equipamientos requieren de un mantenimiento y operación adecuado para lo cual se hace importante realizar convenios y acuerdos entre las SEREMI y otras instituciones como las municipalidades, JUNJI, Chile Deporte, Integra, entre otras. En algunas regiones se han presentado varias experiencias positivas al respecto, en otras, esto no se lleva a cabo.³⁷ Esta falta de coordinación con estas instituciones hace que se desperdicien importantes recursos, por un lado, porque los equipamientos no se mantienen, y por otro, porque habiendo recursos (tanto económicos como humanos) para coordinar, estos se desaprovechan.

Un aspecto importante que resalta el Estudio "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990-1999"³⁸ es una falta de vinculación entre el PEC (SERVIU y SEREMI) y las municipalidades para determinar los equipamientos a construir. Se menciona que esto provoca que la construcción de obras no resuelven los problemas concretos de los barrios ya que no se consideran las necesidades de la población y por ende no se logra una buena inversión de los recursos. Se expresa que existe un divorcio entre lo que hace el SERVIU y lo que hace el municipio. Se destaca la relación directa y permanente que tiene el municipio con los territorios y su conocimiento de las demandas y necesidades de equipamiento de su comuna.³⁹

Monitoreo

Finalmente, respecto a las actividades de monitoreo, el Departamento de Equipamiento Urbano de la DDU cumple con las funciones de las cuales es responsable. Sin embargo, al parecer por falta de personal y complejidad de la información, resulta difícil realizar todas las actividades de monitoreo especificadas en el Instructivo. Un aspecto relevante sobre este punto es la falta de relación que existe entre los conjuntos habitacionales nuevos y el equipamiento que se entrega. Esto obstruye la identificación del déficit que se está generando y por ende no se sabe si se cumple con el propósito del Programa.

En general, a nivel regional se menciona que no se hace ningún tipo de seguimiento posterior a la entrega del equipamiento, salvo ocasionales visitas a terreno las cuales no son regulares ni tampoco sistematizadas.⁴⁰

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

Para realizar la función de seguimiento y evaluación, es crucial que la información del programa sea disponible, oportuna y de buena calidad.

La información disponible en los distintos niveles y actividades realizadas no facilita la toma de decisiones. La información muchas veces no es pertinente ya que no siempre se sabe cuál es la base de comparación (por ejemplo, si existieran catastros de equipamientos se podría medir si se está aumentando el déficit), en algunos casos está calculada en UF y otras en pesos, no se sabe bien cuáles son los costos promedios o

³⁷ Resultados Cuestionario Regional y Entrevistas.

³⁸ MINVU (2001).

³⁹ Estas conclusiones también se apoyan en los resultados del Cuestionario Regional y el Grupo Focal.

⁴⁰ Resultados Cuestionario Regional y Entrevistas.

mínimos por tipología, o si se cumplen con los estándares establecidos debido a la variedad de tipologías que hace difícil la comparación.

La información tampoco es oportuna ya que muchas veces no existe o no se encuentra disponible. Este podría ser el caso de los catastros de equipamiento, los cuales muchas veces no han sido elaborados o no son consultados a nivel local. Cabe mencionar que existen regiones como la IV que sí han realizado catastros de equipamientos para mejorar su gestión. También sucede que la información no se encuentra disponible, como por ejemplo en cuanto al costo promedio de construcción según tipología o región. Del mismo modo, alguna información llega después de que se ha programado la inversión anual, como es el caso de la información sobre la relación entre construcción de viviendas y equipamientos la cual no se encuentra disponible.

La calidad de la información tampoco es buena ya que no se encuentra disponible para todas las regiones; los datos no son comparables debido a la diversidad de tipologías o no corresponden a la misma unidad de análisis. Alguna de la información existente es difícil de procesar, al existir dificultad de relacionar entre lo programado, lo licitado, lo construido y lo entregado. Esto se debe a que en la mayoría de los casos no se relaciona directamente con el proceso del PVB. Del mismo modo, los costos son difíciles de precisar debido a las diferencias regionales y diferencias en las tipologías de equipamiento, las cuales presentan una gran diversidad. Esta diversidad tampoco permite una fácil comparación. Salvo algunas pocas regiones, tampoco se han realizado estudios de satisfacción con el equipamiento, y por ende la opinión de los beneficiarios se encuentra ausente de la retroalimentación. Los resultados de estas evaluaciones no se encuentran disponibles.

La información que se genera es útil para saber si se gastó el presupuesto. Sin embargo, ésta no es suficiente para tomar decisiones acerca de la efectividad del PEC. Resulta necesario revisar o evaluar qué tipo de equipamiento funciona mejor, cuáles deberían ser los mínimos a construir ya que la diversidad de equipamiento es vasta y a veces se invierte todo el presupuesto en un solo ítem, no necesariamente impidiendo que aumente el déficit.

Resulta imprescindible conocer el nivel de cobertura que tiene el PEC con relación al PVB (relación entre número de conjuntos PVB con equipamiento y número total de conjuntos PVB). Esto serviría para saber si el Programa ayuda o no a aumentar el déficit.

Los instrumentos de monitoreo y evaluación son escasos. El Estudio de "Evaluación del Uso de los Equipamientos Comunitarios Construidos en el período 1990-1999"⁴¹ es un importante avance al respecto en particular por el uso de métodos de recopilación de información mixtas. Los resultados de las entrevistas en profundidad, grupos focales, observación en terreno y comparación estadística pueden ser utilizadas a futuro para la toma de decisiones. No obstante, esta información sería más útil si por un lado, estuviesen respaldados por un enfoque metodológico ad hoc que lograra triangular los resultados de los instrumentos y por otro, para el caso del PEC, se presentara a nivel de cada programa por separado, según tipología y región. Los resultados de este Estudio dan luces sobre problemas de gestión, satisfacción de necesidades, uso del equipamiento y calidad del equipamiento entregado.

A nivel regional no se realiza ningún tipo de seguimiento o evaluación sistemática del Programa. En algunos casos se han realizado estudios de satisfacción residencial, sin embargo, los resultados de éstos no se encuentran disponibles para esta evaluación.

Los encargados regionales mencionan que no existen las metodologías para evaluar ni tampoco el personal ni el tiempo adecuado para hacerlo. La falta de hábito y métodos claros y fáciles de emplear para el monitoreo y evaluación no es un problema que afecte solo al PEC, esta es una carencia a nivel del sector vivienda en casi toda América Latina. Es importante resaltar la importancia que debería tener la

⁴¹ MINVU (2001).

comprensión de la utilidad del seguimiento, monitoreo y la evaluación para mejorar el servicio del sector, y también cómo la utilización de métodos cualitativos y cuantitativos pueden ser útiles y relevantes cuando se analizan de manera integrada.

2.2. Conclusiones sobre la Organización y Gestión del Programa

Reconociendo la dependencia del PEC con respecto al PVB, la forma en que está organizado el PEC dificulta el cumplimiento de los componentes y del propósito. Por un lado, porque la responsabilidad de ambos programas en divisiones distintas hace que las orientaciones y decisiones no necesariamente obedezcan a una mismo fin. Por otro, porque la falta de planificación en conjunto entre SERVIU y SEREMI hace que, al funcionar estos programas de manera independientes, su coordinación sea aun menos fluida. El Programa se ejecuta de una manera descentralizada, siendo las regiones las encargadas de realizar la mayor parte de las gestiones del mismo. Sin embargo, las relaciones entre SEREMI y SERVIU son, en la mayoría de los casos, mínimas.

Adicionalmente, existe poca vinculación con otras entidades que podrían mejorar el cumplimiento del propósito del Programa, principalmente los municipios. El poco reconocimiento de la importancia del municipio en la gestión del territorio, también afecta la gestión ya que los equipamientos se emplazan con poca consideración con el conjunto habitacional (al estar este ya definido y diseñado) y con las necesidades que los habitantes podrían tener. La disociación entre el PEC y el PVB implica que las inversiones en vivienda pocas veces se relacionan con las necesidades de equipamiento locales.

Por otro lado, la información disponible no siempre es pertinente, oportuna y a veces es de baja calidad, salvo con respecto al monto gastado en comparación con el programado.

El tipo de monitoreo y evaluación que se realiza no ayuda a determinar si se está cumpliendo con el propósito del programa ya que, no existe claridad sobre el uso que se da al equipamiento, si está funcionando y tampoco si la ejecución del programa disminuye el déficit en equipamiento al existir poca relación con la construcción de viviendas. No se alcanza a conocer cuales son los conjuntos con y sin equipamiento.

2.3. Recomendaciones sobre la Organización y Gestión

- A partir del análisis de la organización y gestión del PEC, el panel recomienda traspasar la responsabilidad del Programa a la DPH, la cual debería operarlo dentro del PVB. Esto significaría estudiar detenidamente las implicancias en cuanto a juntar los presupuestos y asegurarse que la construcción de equipamiento no se “olvide” dentro del programa de vivienda.
- Lo anterior podría facilitar que la obtención de información referente a cuáles conjuntos nuevos cuentan o no con equipamiento comunitario y así poder medir el no aumento del déficit.
- Resulta evidente la necesidad que existe en los distintos niveles en que se ejecuta el Programa de discutir ideas, problemas y estrategias comunes. Se hace imprescindible establecer mecanismos regulares mediante los cuales los funcionarios de estos niveles se reúnan dentro y entre los niveles periódicamente. Esto se podría plantear a fin de coordinar planes y estrategias a nivel nacional, regional y local, entre otros.
- En regiones, la planificación que realiza la SEREMI debería ser coordinada (y no solo informada) con los SERVIU.
- Los funcionarios del MINVU relacionados con el PEC deberían recibir capacitación sobre: metodologías de evaluación y seguimiento en la gestión urbano habitacional.
- Es imprescindible contar catastros comunales actualizables periódicamente (anualmente) del equipamiento comunitario existente y los terrenos disponibles a fin de responder mejor a las necesidades regionales y locales. Estos catastro y las necesidades locales de equipamiento, deberían ser discutidas y planificadas con los municipios. En general, cabe resaltar que las intervenciones en los

territorios requieren de la coordinación y participación de todos los actores involucrados o afectados por éstas. Es importante incorporar mejorar el rol del municipio. Se recomienda fortalecer vinculación con los municipios en la planificación y gestión que se hace del territorio.

- Diseñar un sistema de monitoreo en el cual se pueda estandarizar el tipo de información generada y procesada a nivel regional y nacional. Deberían revisarse otros mecanismos de monitoreo existentes en el MINVU (como el Sistema de Monitoreo del PVP) y analizar la posibilidad de ampliarlos a otros programas.
- A fin de poder medir la eficacia del Programa es necesario incorporar una etapa de seguimiento y monitoreo dentro de las actividades del PEC, con indicadores medibles y comparables.

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.

El cumplimiento del propósito del PEC depende de la producción de todos los elementos del componente. Es decir de la construcción de: áreas verdes, de deporte y recreación, de educación, sedes comunales y centros comunitarios. Sin embargo, la construcción de tipologías no es similar en todas las regiones. El tipo de equipamiento comunitario que se opta por construir no siempre responde a todos los ítems descritos. Esto significa que una región puede decidir construir áreas verdes y no centros comunitarios, lo cual podría incidir en el aumento del déficit en cuanto a centros comunitarios y no así en cuanto a áreas verdes.

Las razones para no construir todas las tipologías en todas las regiones varían dependiendo de: la comprensión sobre el tipo de equipamiento que requiere la región; el momento en que se construye el equipamiento; la experiencia negativa de construir ciertos tipos de equipamientos (como sedes vecinales que son destruidas al poco tiempo de ser entregadas); o inversiones de gran envergadura pueden limitar los fondos para otro tipo de inversión en equipamiento comunitario (como por ejemplo, en la Región Metropolitana). Reconociendo lo positivo que es la autonomía de las regiones en la toma de decisiones para la construcción de equipamiento, el no cumplimiento del componente puede relacionarse con la falta de claridad sobre cuál es la escala de acción a la que debería responder este Programa.

El Estudio de "Evaluación de Uso"⁴² presenta diversas situaciones de acuerdo a las tipologías construidas y menciona comportamientos distintos cuando los conjuntos son de escala vecinal, barrial o comunal. La flexibilidad de poder incorporar esta variedad de tipologías para las diversas escalas produce una heterogeneidad de soluciones que resultan complejas de operar ya que esta "flexibilidad" no está contemplada en la operatoria del programa y no siempre "solucionan" las necesidades de la población.

Uso del Equipamiento

El mismo Estudio realizó un análisis de sobre y subutilización del equipamiento el cual no parece adecuado para medir el desempeño del Programa debido al tipo de obra que se está utilizando y el concepto de utilización a la cual se refiere. Lo importante sobre el uso no es si se encuentra sobre o sub utilizada, si no más bien si responde a las necesidades de todos los habitantes del conjunto. Es decir que no se puede determinar como subutilización de una multicancha si se utiliza sólo una vez por semana, pero asisten a ella todos los miembros de la comunidad y este es su momento de socialización.

No obstante, se pueden comentar los resultados de dicho Estudio. En éste se determinó que, en general, existe una utilización del equipamiento importante por parte de los niños y las niñas menores de 14 años, esto se relaciona principalmente con el equipamiento de tipo educacional. Se percibe una menor utilización de los equipamientos por parte de las mujeres jóvenes de entre 14 a 22 años y de mujeres de 22 a 60

⁴² Ibid

años, salvo en el uso de las sedes sociales (ver Tabla 4). Los adultos mayores, tanto hombres como mujeres, tienen un mínimo uso de los equipamientos. Sería interesante indagar sobre las razones por las cuales no se utilizan los equipamientos. Otros estudios demuestran que por una lado, el tiempo libre disponible por las mujeres es mínimo, por otro, que existen razones de seguridad por las cuales las mujeres no acceden al equipamiento comunitario. Del mismo modo, se ha percibido que los equipamientos disponibles no son atractivos para los adultos mayores y tampoco se encuentran localizados en espacios accesibles y atractivos para ellos.

Tabla 4. Tipología de usuarios

Usuarios	Tipología Actual				Total General
	Centro Comunitario	Deportes y Recreación	Educación	Sede Social	
Niños (menores de 14 años)	16,85%	23,18%	44,11%	5,48%	24,93%
Niñas (menores de 14 años)	15,24%	13,68%	45,68%	3,32%	20,92%
Jóvenes varones (de 14 a 21 años)	10,37%	21,63%	1,37%	13,13%	12,91%
Jóvenes mujeres (de 14 a 21 años)	6,67%	4,54%	1,42%	13,43%	5,45%
Adultos varones (de 22 a 60 años)	21,69%	26,52%	2,46%	22,19%	18,57%
Adultos mujeres (de 22 a 60 años)	2,48%	6,41%	4,97%	31,65%	12,93%
A. mayor varones (más de 60 años)	1,80%	2,36%	0	3,71%	1,84%
A. mayor mujeres (mas de 60 años)	3,90%	1,69%	0	7,08%	2,46%
	2670	6053	4026	2316	15065

Bases: Total de obras estudiadas⁴³

Fuente: MINVU (2001) "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990 – 1999", encargado a Corporación Chile Ambiente: Santiago

En cuanto a las organizaciones que utilizan estos equipamientos, aquellas de carácter deportivo y recreacional, juntas de vecinos y educacionales, son las que mayor uso hacen de los equipamientos. Cabe señalar que los grupos juveniles tienen un destacado uso de los centros comunitarios (ver Tabla 5). Esto resulta interesante profundizar a futuro para indagar sobre cuáles son las organizaciones que mejor mantienen el equipamiento y cuáles hacen esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los conjuntos mediante estrategias participativas.

⁴³ Pese a que el estudio no se realizó al total de equipamiento comunitario construido por el MINVU, sino sobre la base que se señala, los resultados son pertinentes para determinar el porcentaje de usuarios de cada tipología de equipamiento.

Tabla 5. Grupos que utilizan equipamientos

Actividades	Tipología Actual				Total General
	Centro Comunitario	Deportes y Recreación	Educación	Sede Social	
Deportes y Recreación	21,28	21,21	24,44	15,09	20,38
Junta de Vecinos	21,28	18,18	15,56	11,32	16,59
Educacional	12,77	4,55	4,44	16,98	9,48
Capacitación	8,51	4,55	8,89	9,43	7,58
Grupo Juvenil	12,77	6,06	2,22	7,55	7,11
Grupo de Mujeres	4,26	6,06	11,11	3,77	6,16
Artístico y Cultural	4,26	6,06	4,44	7,55	5,69
Comunidad	2,13	6,06	4,44	5,66	4,74
Grupo Adulto Mayor	4,26	1,52	8,89	5,66	4,74
Religiosa	2,13	3,03	8,89	3,77	4,27
Comité de Allegados	2,13	7,58	2,22	1,89	3,79
Sindicato	0	3,03	0	1,89	1,90
Beneficencia	0	7,58	2,22	0	1,42
Comercio	0	4,55	0	1,89	,95
Grupo de Niños	2,13	3,03	0	1,89	,95
Organización Adulto Mayor	0	1,52	2,22	1,89	,95
Grupo Terapéutico	0	0	0	0	,47
Recreación	0	0	0	1,89	,47
RENACER	0	1,52	0	0	,47
Sede Social	2,13	0	0	0	,47
SERVIU	0	0	0	1,89	,47
Otro	0	3,03	0	0	,95
	47	66	45	53	211

Bases: Total de obras estudiadas⁴⁴

Fuente: MINVU (2001) "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990 - 1999", encargado a Corporación Chile Ambiente: Santiago

Cobertura

Pese a que el Programa ha definido construir equipamiento para el 60% de las viviendas construidas (estableciendo que el otro 40% puede satisfacerse con el equipamiento existente en torno al conjunto), según la información disponible no es posible determinar si se está cumpliendo con esta meta. Una forma más relevante de dimensionar el programa sería analizar el nivel de cobertura que tiene el PEC. Esto significaría determinar la relación entre número de conjuntos PVB con equipamiento construidos y el número total de conjuntos PVB construidos anualmente. Esto serviría para saber si el Programa ayuda o no a aumentar el déficit. Al momento, esta información no se encuentra disponible. Algunas opiniones desde regiones señalan que los presupuestos del PEC son siempre insuficientes y que sería deseable cubrir el 100% de las viviendas nuevas. Por otro lado, el Estudio de "Uso de Equipamiento" presenta que un porcentaje mínimo de usuarios de los equipamientos provienen de otras poblaciones.

Cumplimiento del Equipamiento programado

El Programa no ha definido metas a cumplir, el único indicador disponible es de cumplimiento de programación, el cual sólo determina el grado de cumplimiento de la programación, el cual muchas veces se ve afectado por diversas circunstancias, no siempre dependientes del PEC (la no-construcción del PVB,

⁴⁴ Ibid.

por ejemplo). Debido a que no existe información sobre esto previo al año 2000, solo se pueden analizar los datos de este año en cuanto al Equipamiento terminado por región vs el Equipamiento programado por región (ver Tabla 6). A partir del año 2000 se solicita a las regiones una programación anual y bi-anual desagregada por proyectos, lo que permite comparar número de proyectos contratados con proyectos terminados al 31 de diciembre.

Tabla 6. Relación proyectos contratados vs. Proyectos Terminado 2000/2001

Región	Proyectos Terminados	Proyectos Contratados	Cumplimiento %
I	3	3	100
II	2	2	100
III	1	1	100
IV	5	6	83
V	0	4	0
VI	3	5	60
VII	0	3	0
VIII	0	6	0
IX	3	8	37
X	0	8	0
XI	0	2	0
XII	1	2	50
RM	1	2	20
TOTAL	19	59	36,5%

Fuente: Antecedentes MINVU, 2001

La Tabla 6 muestra que el nivel de cumplimiento es en general bajo, del total contratado sólo un 36,5% de los equipamientos se encuentra terminado. Destacan la I, II y III regiones con un 100% de cumplimiento. A la inversa, la V, VII, VIII, X y XI regiones muestran un 0% de cumplimiento. Este bajo nivel de cumplimiento se puede deber a diversas razones, entre ellas, la no-construcción de Viviendas Básicas, lo cual generaría una situación de arrastre para el año siguiente y a la programación financiera bianual, ya que el programa tiene límites de gasto anual. Esto significa que este no cumplimiento aun tiene posibilidad de ser cubierto en el año siguiente, por lo tanto no se puede considerar como bajo cumplimiento.

Proyectos Terminados

Según se observa en la Tabla 7, durante el período 1997-1999 fueron más numerosos los proyectos terminados correspondientes a equipamiento para Deportes y Recreación, y en segundo lugar, proyectos correspondientes a Centros Comunitarios. Los proyectos terminados correspondientes a equipamiento en Seguridad, Salud y Otras Obras son menos numerosos durante el mismo período.

Tabla 7. Número de proyectos terminados por región y por tipología período 1997-1999

TIPOLOGÍA	REGIONES													TOTALES
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	
Áreas Verdes	0	2	0	0	1	5	6	4	22	8	0	0	1	49
Centro Comunitario	3	1	1	0	11	14	5	29	3	9	1	3	1	81
Deporte y Recreación	2	3	2	1	4	8	9	1	5	20	1	3	7	66
Educación	1	2	0	16	2	0	5	2	6	3	2	0	7	46
Otras Obras	1	0	0	0	0	1	3	0	1	0	1	0	0	7
Salud	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5
Sedes Sociales	6	0	0	2	1	4	8	6	0	17	0	4	2	50
Seguridad	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	3
Total período 97-99	13	8	3	22	19	32	37	43	37	57	6	10	20	307

Fuente: Elaboración propia a partir de Catastro inicial del estudio "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990-1999".

En relación con el desempeño por regiones, se observa que la X, seguida por la VIII y IX Regiones son las que lograron un mayor número de proyectos terminados durante el período. A la inversa, las regiones III y XI, aparecen con el menor número de proyectos terminados para el mismo período. La información disponible no permite explicar por qué algunas regiones optan o privilegian algunos equipamientos más que otros, las razones pueden deberse al uso de los catastros existentes, a los convenios de programación, u otros.

Cumplimiento de Estándares del Equipamiento

En 1996 el MINVU encargó un "Estudio de Estándares de Equipamiento"⁴⁵ para apoyar la planificación del territorio. Los estándares indicados se refieren a localización óptima según tipo de equipamiento, metros cuadrados construidos, de territorio y por usuario según tipología, con relación a lo urbano y lo rural y los costos por tipología. En el PEC, debido a la diversidad de tipologías de equipamiento y la falta de relación que existe con los conjuntos habitacionales, resulta imposible verificar si se adecuan los estándares al número de vivienda. Por otro lado, la descripción del equipamiento no permite hacer este tipo de análisis. Sería necesario recopilar información sobre la localización del equipamiento, los metros cuadrados construidos, de terreno y por usuario y los costos según las tipologías mejor definidas y más comparables, que no incluyan el valor del suelo.

Entrega del Servicio

El mismo Estudio analiza la entrega del servicio y la calidad de los equipamientos que se entregan. En cuanto a la entrega de Servicio se presenta poca satisfacción con la relación que existe una vez se construyen las obras. Por un lado, porque generalmente existe poca relación entre lo que entrega el SERVIU y las necesidades locales y por otra porque se percibe un desentendimiento por parte del SERVIU con las obras. Pese a que más del 70% de los equipamientos son entregados en comodato, no existe una clara relación con esto.

Calidad de los Equipamientos

En cuanto a la calidad de los equipamientos, el mismo Estudio presenta una mala calidad en particular en cuanto al materialidad de las obras. Esta mala calidad, se percibe en términos de que las normas no se cumplen, las obras no se ciñen a los planos, los equipamientos no contemplan la totalidad de las terminaciones, las instalaciones no son óptimas en particular la red eléctrica y de agua potable. La calidad de los materiales es de segunda y tercera calidad, el personal contratado no se percibe como capacitado

⁴⁵ MINVU (1996).

para la labor y se presenta una falta de mobiliario en las obras. Se percibe también una falta de inspección de las obras que se recepcionan. Todo esto incide en que disminuye el tiempo de utilidad de los equipamientos ya que aumenta los costos de mantención.

Al analizar la capacidad de conformar núcleos que tienen los equipamientos, se presenta que en el PEC, los equipamientos se ubican en función de la disponibilidad de terreno y no como estructuradores del territorio. Los centros comunitarios de multi-propósito se presentan como la tipología que mejor contribuye a estructurar el territorio y la participación de la comunidad.

3.1.2 Nivel de logro del propósito del Programa

La información existente referente a la programación de la construcción de Viviendas Básicas y Progresivas no es útil al momento de compararla con aquella del equipamiento ya que los equipamientos construidos no necesariamente guardan relación con las viviendas y muchas veces se arrastran obras.

La sustentabilidad de este Programa depende de la continuidad del Programa de Vivienda Básica ya que el presupuesto del PEC depende de la programación del PVB. Es importante señalar que diversos estudios⁴⁶ apuntan hacia una necesidad de mejorar el equipamiento en los conjuntos de Vivienda Básica ya que el existente resulta insuficiente y pocas veces de buena calidad en cuanto a su localización, materialidad, diseño, tipología, entre otros. Esto requeriría revisar el tipo de equipamiento que se entregue, la oportunidad de entrega y la satisfacción que tienen los usuarios con el mismo. Por otro lado, la ausencia de una visión integral y planificada del territorio desde las regiones no facilita la sustentabilidad del Programa.

3.1.3 Beneficiarios Efectivos del Programa

No existe información que cuantifique el número de beneficiarios efectivos del PEC. La Tabla 8 que se presenta a continuación, indica el universo posible del Programa, calculando el 60% de Viviendas Básicas (VB) y Progresivas (VP) efectivas por años y multiplicado por el promedio de habitantes por vivienda. Este universo es teórico ya que se asume que se construyó el equipamiento correspondiente para el 60% de las viviendas y que los beneficiarios del Programa de VB y VP fueron los que efectivamente utilizaron el equipamiento. Solo los datos del año 2000 podrían indicar una relación más cercana al existir estos datos con mayor precisión.

⁴⁶ DITEC/MINVU (2001); Fadda G. y P. Jirón (2001); MINVU (2000).

Tabla 8. Universo Años 1997-2000

	1996	1997	1998	1999	2000
60% de Viviendas Básicas y Progresivas Efectiva por año (estimación de inversión en EC)	15394	14299	14483	13436	57333
Promedio Habitantes por vivienda	3,6	4,5	4,5	No hubo programa	4.5
Población Beneficiada (Efectiva)	55418	64346	65175		257998

Fuente: MINVU (2001), "Vivienda Básicas y Progresivas programadas y contratadas años 1996 a 2000 y cobertura de equipamientos complementarios a las Viviendas"

3.1.4 Grado de Focalización del Programa (En caso que corresponda)

Debido a que el PEC depende directamente del PVB, su población objetivo debería ser la misma, es decir grupos familiares e escasos recursos con carencias habitacionales. Sin embargo, el PEC no cuenta con un sistema de focalización propio.

3.1.5 Grado de satisfacción de los beneficiarios efectivos

Sólo algunas regiones, por motivación propia, han evaluado el grado de satisfacción de los beneficiarios de vivienda básica. Los resultados de éstos no se encuentran disponibles para esta evaluación. El PEC no ha realizado ningún estudio de satisfacción con lo entregado, por ende, no se puede estimar el grado de satisfacción de los beneficiarios.

Sin embargo, el estudio de "Satisfacción Residencial"⁴⁷, (cuya muestra es de conjuntos e Vivienda Básica entregados entre 1995 y 1998 pudiendo contar estos conjunto con o sin intervenciones del Programa), presenta una baja satisfacción en general en el equipamiento comunitario. El Estudio muestra que a mayor antigüedad de los conjuntos mayor es la necesidad de equipamiento para mejorar la seguridad ciudadana, los conjuntos más nuevos presentan mayor necesidad de áreas verdes.

3.1.6 Resumen evaluativo de los logros del programa

Tabla 9. Evolución de Indicadores / Información						
Objetivo	Indicador	Cuantificación				
		1997	1998	1999	2000	TOTAL
Propósito	Sobre subutilización	Sin información				
	Cumplimiento de Programación	Sin información	Sin información	Sin información	32.2% cumplimiento de lo programado vs lo construido	
Componentes	Eficacia: Construcción de Conjuntos	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	326 Equipamientos
	Calidad: Cumplimiento de Estándares	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información

Fuente: Antecedentes MINVU, 2001

⁴⁷ DITEC/MINVU (2001).

A continuación se presenta una descripción sintética de la producción de componentes según los resultados del Estudio de uso. Estos resultados ayudan a tener una mayor idea del tipo de equipamiento que se está entregando.

Tabla 10. Producción de Componentes

Oportunidad de Entrega	Cuando los equipamientos no son traspasados inmediatamente a las organizaciones estos sufren mayor deterioro
Conformación de núcleos	Los equipamientos presentan poca capacidad de conformar núcleos en los conjuntos
Calidad de construcción	Baja, los equipamientos no resisten de manera óptima las condiciones climáticas ni el desgaste propio de uso público para cual fueron construidos
Usuarios	No son contempladas las necesidades de los usuarios
M ² construidos	Para: Centro comunitarios 347.9m ² Deportivos 801.8 m ² Educación 643.3 m ² Sedes vecinales 126.8 m ²

Fuente. MINVU (2001).

Tabla 11. Objetivos y comentarios

Enunciado del objetivo ⁴⁸	Comentarios sobre el nivel de logro de los objetivos
<p>Propósito: 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se conoce con exactitud el número de habitantes que se benefician con el programa. • Se puede identificar que los niños y niñas son los que más utilizan el equipamiento y que tanto las mujeres jóvenes y adultas no tienen tanta presencia en el uso del equipamiento como los hombres. Los adultos mayores se encuentra muy ausente en el uso de equipamiento. Sin embargo, es imposible definir si los equipamientos responden a las necesidades de los habitantes. • No se puede determinar claramente la relación entre número de viviendas construidas y el equipamiento debido a la diversidad de tipologías de equipamiento y la oportunidad de su construcción. • No se puede determinar que tipo de equipamiento mejor responde a no aumentar el déficit al no existir catastro de tipos de equipamientos carentes por comuna o región.
<p>Componentes: Construcción de áreas verdes, deporte y recreación, educación, sedes sociales, centros comunitarios para no aumentar el déficit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a la diversidad de tipologías de equipamiento, es difícil determinar si un equipamiento es mejor que otros, o si una tipología responde mejor a las necesidades de la población que otra. • Al no existir una clara identificación de mínimos y máximos en los estándares de equipamiento por tipología resulta difícil evaluarlos en cuanto a su calidad • No existe estudio sistemático de satisfacción de los beneficiarios con los equipamientos que ayude a determinar su opinión. • Se percibe una baja calidad constructiva en los equipamientos, poca capacidad de conformación de núcleos.

3.2 Conclusiones sobre la Eficacia del Programa

La diversidad de tipologías de equipamiento hace que sea difícil determinar si unas son mejores que otras. Esto, junto con la compleja relación entre el número de viviendas y el equipamiento que se construye, hace que sea difícil evaluar la eficacia del programa.

⁴⁸ Antecedentes del Programa de Equipamiento Comunitario, MINVU, 2001

La relación de construir equipamiento comunitario para el 60% de las viviendas resulta compleja sin un adecuado diagnóstico de los equipamientos existentes y las necesidades locales. Tal como indican algunas regiones, la cobertura del programa debería ser para el 100% de los conjuntos habitacionales entregados.

Se logra percibir una baja calidad constructiva en el equipamiento entregado y poca relación con el entorno en el que se emplazan, dificultando la capacidad de conformar núcleos.

3.3 Recomendaciones sobre la Eficacia

- A fin de definir mejor el desempeño del programa, incorporar el indicador de cobertura del programa. Esto significaría determinar la relación entre número de conjuntos PVB con equipamiento construidos y el número total de conjuntos PVB construidos anualmente. Esto serviría para saber si el Programa ayuda o no a aumentar el déficit. Es importante reconocer la dificultad que puede tener confeccionar este indicador ya que esto requeriría total vivienda construidas.
- A fin de determinar la calidad del equipamiento entregado, definir estándares para el equipamiento que permitan evaluar si la localización del equipamiento dentro del conjunto es adecuada, si los metros cuadrados construidos, de terreno y por usuario son los adecuados. También se podría recabar información sobre los costos según a tipologías mejor definidas y más comparables.
- Con el fin de conocer la satisfacción que tienen los usuarios con los equipamientos, realizar estudios periódicos de Satisfacción del Beneficiario con el equipamiento construido. Se puede relacionar este Estudio con el Sistema de Medición de Satisfacción Residencial que pretende implementar el MINVU.

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

Se ha identificado cuatro áreas carentes que influyen sobre la eficiencia del sistema, respecto a las actividades para la generación de obras: en torno a la planificación, en torno al proceso de traspaso de la obra construida al organismo administrador, en torno a la calidad de la construcción de la obra y en torno a la función de seguimiento y evaluación.

La primera área se relaciona con el proceso de planificación de las obras y la decisión sobre qué obra se debe construir para una población dada. Como ya se ha mencionado, este proceso no necesariamente está acompañado por un diagnóstico de las necesidades locales, aunque se ha identificado algunas regiones que sí lo hace (por ejemplo, IV Región).⁴⁹ Cuando la planificación no se acompaña con detección de necesidades locales, es más posible equivocarse la elección de obras para una población, influyendo sobre la eficiencia del programa en el sentido que la obra puede quedar en desuso. Además, puede haber una mantención posterior deficiente relacionada a la obra que resulta en mayores gastos en mantenimiento.

La segunda área se refiere a la entrega de la obra del SERVIU al organismo o entidad que se encargará de velar por su mantención o administración (municipios, JUNJI, etc.). Aquí se observan plazos que varían entre un mes a seis meses en el traspaso.⁵⁰ Durante este período, nadie se hace cargo de la obra, lo cual puede incidir en su deterioro físico y mantención durante el período. De acuerdo a la información desde las

⁴⁹ Resultados Cuestionario Regional. Se ha identificado cuatro regiones (de los nueve que respondieron al cuestionario) que hacen algún tipo de diagnóstico local antes de definir el equipamiento por construir.

⁵⁰ Según estudio MINVU (2001).

regiones, este es un problema frecuente, en particular para las obras de tipo sede social y los juegos infantiles.⁵¹

La tercera área se refiere a la calidad de las obras construidas. El estudio de uso del PEC⁵² indica que hay problemas en la calidad de las obras entregadas por los constructores. El estudio indica que esto se debe a una mala calidad de construcción.

La cuarta área es la de seguimiento y evaluación. En general, esta función en el PEC es muy débil, limitándose a actividades de seguimiento físico-financiero, aunque al nivel central se ha implementado un instrumento para monitorear el cumplimiento regional de los programas PEC. La incorporación de actividades de seguimiento y evaluación podrían mejorar la eficiencia del programa en el sentido de saber cuáles obras son más adecuadas que otras⁵³, así también de hacer seguimiento de costos. Aunque se registran algunos parámetros regionales de costos de proyecto tipo⁵⁴, la gran diversidad de obras y de realidades del programa dificulta las actividades de seguimiento y control de costos. Es decir que, el hecho de que se construya tanta variedad de tipos de obras de equipamiento comunitario, en realidades regionales tan diversas, hace difícil definir parámetros de costos específicos que orientan la función de control de costos.

En relación a los componentes, se construye una gran diversidad de tipologías y diseños de equipamiento comunitario en el PEC.⁵⁵ Algunos tipos de obras tienen más probabilidad de deterioro que otras durante el período de entrega de la obra al organismo administrador, por ejemplo las sedes sociales y los juegos infantiles. Una alternativa de componente que permitiría controlar costos sería definir una obra mínima “tipo” por construirse en las poblaciones de nueva vivienda básica, de carácter durable y de uso múltiple.

4.1.2. Alternativas de gestión más eficientes para alcanzar los mismos resultados

Existe una alternativa de gestión que podría mejorar la eficiencia del programa respecto a una reducción de costos de administración: administrar el programa en conjunto con el de vivienda básica, así se podría aprovechar las economías de escala en la administración central y regional del programa. Esto significaría un cambio organizacional al nivel central: trasladar el programa desde la División de Desarrollo Urbano a la División de Política Habitacional⁵⁶. Este cambio podría significar combinar los presupuestos de los dos programas o manejarlos aparte.⁵⁷

Cuando se manejan los presupuestos de forma conjunta con un solo ítem presupuestario, se crea lo que las regiones llaman “un efecto paquete”.⁵⁸ Esto refiere a la dificultad de saber el costo efectivo de la obra comunitaria por encontrar los costos de esta, la vivienda y el terreno juntos en el contrato. De hecho, esta modalidad significa que se carga el costo del equipamiento al presupuesto del programa de vivienda. En la actualidad, se ha detectado una región que opera así, la Región Metropolitana. Esta región opera el PEC bajo un Convenio de Programación con el Ministerio de Salud y de Educación. En este convenio está previsto la construcción de una escuela, un consultorio y una sede social y sala multi-uso.⁵⁹ Se construye

⁵¹ MINVU (2001), Grupo Focal, Entrevistas y Resultados Cuestionario Regional. Según la respuesta de la Segunda Región, existen problemas de deterioro en las obras en particular en las sedes sociales y los juegos infantiles.

⁵² MINVU (2001). De las nueve regiones que respondieron al cuestionario, seis regiones indicaron que manejaban algún parámetro de costos: Segunda, Cuarta, Quinta, Octava, Décimaprimer, Duodécima Regiones.

⁵³ Resultados Grupo Focal.

⁵⁴ Resultados Cuestionario Regional. De las nueve regiones que respondieron al cuestionario, seis regiones indicaron que manejaban algún parámetro de costos: Segunda, Cuarta, Quinta, Octava, Décimaprimer, Duodécima Regiones.

⁵⁵ MINVU (2001).

⁵⁶ Resultados Grupo Focal.

⁵⁷ Resultados Grupo Focal y Entrevistas.

⁵⁸ Resultados Cuestionario Regional.

⁵⁹ Resultados Cuestionario Regional.

otras obras de equipamiento comunitario, sin embargo, a través del Programa de Vivienda Básica, con cargo al presupuesto de este programa. Respecto a esto, sería muy importante saber la incidencia del equipamiento en el costo de la vivienda, y cómo el costo de ella acepta incorporar el costo del equipamiento sin que haya presupuesto adicional y qué tipo de equipamiento se logra construir con esta modalidad.

Por otro lado, cuando se manejan los presupuestos en forma aparte, con dos ítems presupuestarios, el efecto paquete no ocurre. Se puede licitar la vivienda en conjunto con el equipamiento —ahorrando en los gastos relacionados con las licitaciones—, y contratarlos con una sola resolución y dos ítems presupuestarios.⁶⁰ Esta opción podría mejorar la eficiencia (por la baja en costos de producción) del programa si en todas las regiones se licitara de este modo.

De todas maneras, cuando las regiones optan por licitar el PEC en conjunto con la vivienda básica, la eficiencia del programa también se encuentra en función de la eficiencia del PVB. Es decir, cuando hay dificultades de licitación de la vivienda básica, por ejemplo, por falta de contratistas, hay también dificultades en cumplir la programación anual definida por el PEC, y frecuentemente se posterga la inversión en equipamiento comunitario.⁶¹ Muchas veces, esta dinámica contribuye a la generación de un arrastre de un año al otro en el PEC.

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.

Un primer comentario que se debe hacer respecto a este punto se relaciona con el PVB. Este programa a veces construye equipamiento comunitario como parte de un paquete de obras en un conjunto poblacional, sin que se cargue al PEC. En estos casos, hay una duplicidad de trabajo entre los dos programas. Como ya se mencionó, esto ocurre en la actualidad en la Región Metropolitana. Existen antecedentes que también se opera así en otras regiones; sin embargo, no se sabe si es en forma regular o no.

En segundo lugar, también en relación al PVB, existe una importante complementariedad entre los dos programas que se ha hecho difícil materializar al nivel regional. Como se ha mencionado anteriormente, varias regiones no logran licitar el PEC en conjunto con el PVB, lo cual facilitaría integrar el diseño del equipamiento comunitario al diseño del conjunto habitacional.⁶²

En tercer lugar, el programa que más se parece al PEC es el PMC del MINVU. Los beneficiarios objetivos son los mismos (sectores de pobreza, primer y segundo quintil, beneficiarios de vivienda básica) y los componentes entregados también son muy parecidos (equipamiento comunitario diverso a nivel vecinal y barrial). Sin embargo, al analizar los dos programas, en vez de existir duplicidades, se encuentra importantes complementariedades entre ellos. El PEC entrega equipamiento comunitario ya construido, en conjunto con la vivienda básica, en poblaciones nuevas de este último. El PMC, construye equipamiento a partir de un proceso de participación con pobladores de conjuntos habitacionales de vivienda básica en conjunto con los municipios. El PMC viene a complementar las obras construidas en el PEC con obras definidas por los pobladores de acuerdo a sus necesidades. El PEC permite entregar una población habitacional con un equipamiento mínimo a sus nuevos habitantes. El PMC apunta a disminuir el déficit de equipamiento comunitario mientras el PEC está dirigido a no aumentarlo.

El PMC tiene importantes potencialidades respecto al tema del equipamiento comunitario: incorpora la participación de los beneficiarios para asegurar la pertinencia de las obras a construir⁶³; su diseño podría

⁶⁰ Cinco de los 13 Regiones, en el año 2000, licitaron la vivienda en conjunto con el equipamiento comunitario.

⁶¹ Resultados Cuestionario Regional.

⁶² Resultados Cuestionario Regional. Cinco de las nueve regiones encuestadas opinan que se debe licitar la vivienda en conjunto con el equipamiento (Segunda, Cuarta, Quinta, Décimaprimer y Duodécima).

⁶³ Resultados Grupo Focal.

permitir un trabajo de animación a nivel vecinal con los pobladores, tendiendo a fortalecer la organización social y la identidad vecinal. Es importante notar que, de acuerdo a la información recogida en el grupo focal, este programa cubre solamente un 10 % de la necesidad detectada en la VI Región.⁶⁴

En general, no existen importantes duplicidades entre distintos programas y el PEC. Respecto al tema de complementariedad, el PMC tiene la potencialidad de complementar la inversión inicial del PEC con obras comunitarias necesarias adicionales. En la actualidad, el PMC no necesariamente opera con esta modalidad complementaria.

4.1.4. Análisis de Costos

Presupuesto asignado y gasto efectivo en inversiones

El presupuesto asignado en inversiones⁶⁵ del programa ha sufrido variaciones durante el período de la evaluación. Entre 1997 y 1998, el presupuesto aumentó en un 12,49 %. Sin embargo, entre 1998 y 1999, el presupuesto asignado disminuyó en un 33,50 %, sufriendo también un descenso en el próximo año (2000) de un 74,11 % respecto al año anterior. Entre los años 2000 y 2001 el presupuesto aumentó en un 30,52 %. La variación en el gasto efectivo en inversiones del programa demuestra una tendencia al descenso durante el período. Entre 1997 y 1998 hubo un aumento de un 3,98%. Entre 1998 y 1999, hubo un descenso de un 7,87 %, y entre 1999 y el año 2000, hubo un descenso de un 99,55%.

Durante el período de la evaluación, el gasto efectivo en inversiones representa entre un 0,64% a un 0,98 % del total del gasto en inversiones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el año 2001, el presupuesto del PEC representa un 5,3% de las inversiones totales de la DDU (Obras Urbanas).⁶⁶

Gasto efectivo regional

Se observa importantes fluctuaciones en el gasto efectivo individualizado a nivel regional. A modo de ejemplo, en 1997, el gasto efectivo de la primera región representa un 2,68 % del total, mientras en 1998, es de un 3,41 % y en 1999, de un 6,34 %. Y para la cuarta región, el gasto efectivo es de un 6,29 % en 1997, mientras en 1998 aumenta a un 10,76 % y en 1999, desciende a un 4,12 %. Fluctuaciones similares se observan en todas las regiones durante el período.

Durante el período de la evaluación, la Región Metropolitana domina la distribución regional en términos de magnitud: en 1997, costo total en esta Región asciende a 45,73 %; en 1998 es de un 36,95 %, en 1999 es de un 30,49% y en 2000 es de un 25,71%. Ninguna otra región se acerca a esta magnitud de gastos. Esta situación se explica por un convenio de programación en conjunto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Gobierno Regional y el MINVU. Este convenio compromete aportes desde el Minvu para los años 1998, 1999 y 2000, en sumas que asciendan a un total de \$1.000.000.000 para el sector vivienda.⁶⁷

Es difícil determinar las razones de estas fluctuaciones dada la naturaleza del programa: se construye tal variedad de obras, con costos muy variados, que las variaciones anuales intra- y inter-regionales podrían ser resultados del hecho de construir distintos tipos de obras en distintos años, y no por razones de gestión programática.

⁶⁴ Se realizó un grupo focal para discutir el programa con las siguientes personas: María Cristina Espinoza, Asesora al Ministro, MINVU; Carla González, Jefa, División de Desarrollo Urbano, MINVU; Humberto Gorioitía, Encargado Regional, SEREMI V Región; José Jara, Departamento de Evaluaciones, DIPRES, Ministerio de Hacienda; Cecilia Leiva, Encargada Nacional del PEC, División de Desarrollo Urbano, MINVU; Eduardo Quezada, Encargado Regional, SEREMI VI Región; Jaime Vergara, Consultor, Chile Ambiente; y Mónica Villablanca, Sectorialista, Mideplan

⁶⁵ Se dispone de solamente datos sobre inversiones. Información presupuestaria sobre personal y bienes y servicios de consumo no son disponibles para este programa.

⁶⁶ ISAR: 10,3%; PEC 5,3%; Pavimentación 13,4%; Vialidad: 25,4%; Parques Urbanos: 1,5%; Pavimentación Participativa: 37,8%; Mejoramiento Condominium Sociales: 0,7% y Gestión de Tránsito: 2,1%.

⁶⁷ Resultados Cuestionario Regional.

La distribución presupuestaria original del programa se basa en la programación de la construcción de vivienda básica regional. El gasto efectivo final resulta, en general, de ajustes en la programación y construcción de vivienda básica al nivel regional.

Presupuesto asignado vs. Gasto efectivo

En los cuatro años donde se dispone de datos presupuestarios, se observa variaciones importantes entre el porcentaje de gasto efectivo y el presupuesto asignado.

En 1997 el gasto efectivo representa un 83,55 % del presupuesto asignado y en 1998, el gasto efectivo representa un 76,14 % del presupuesto. A partir del año 1998, el programa se maneja en forma bianual. En 1998 hubo nuevas inversiones, mientras en 1999, el presupuesto contempla casi en su totalidad un arrastre del año anterior. De igual forma en el año 2000, están presupuestadas nuevas inversiones y en el año 2001 solamente arrastre. Recientemente en el año 2000 se implementó un instrumento de seguimiento del programa bianual y el arrastre anual. Por tanto, no es posible analizar en profundidad la naturaleza bianual del programa y el arrastre; sin embargo, en el futuro, dado este nuevo instrumento, la información para hacer este tipo de análisis estará disponible.

La naturaleza bianual del programa explica, en parte, el porcentaje bajo de gasto efectivo en 1998: una porción de la inversión “se arrastró” hasta 1999.

El arrastre es resultado de 1) atrasos en los llamados de licitación de las viviendas básicas, 2) una baja prioridad del programa relativo a otros programas que manejan los SERVIU y los SEREMI,⁶⁸ 3) una descoordinación en la llegada de los decretos del PVB y el PEC, siendo la llegada de este último después del decreto del PVB⁶⁹ y 4) insuficientes recursos para complementar la construcción de nuevas poblaciones de vivienda básica con equipamiento⁷⁰. Estas mismas razones explican las diferencias entre el gasto efectivo y el presupuesto asignado.

Gastos administrativos⁷¹

Se ha calculado una estimación de los gastos en personal del PEC.⁷² Se estima que, en promedio, se gasta un total de 46.056 M\$ al año en el ítem personal del programa. Esto representa a un 1,5 % del gasto efectivo en 1997, un 1,4 % en 1998, un 1,6 % en 1999 y un 3% en el año 2000.

⁶⁸ Resultados Entrevistas.

⁶⁹ Resultados Cuestionario Regional y Grupo Focal.

⁷⁰ Resultados Entrevistas.

⁷¹ No se dispone de datos reales de gastos administrativos para este programa, dado su naturaleza contable.

⁷² La estimación considera tanto el nivel central como los niveles regionales de personal. El análisis incluye un cálculo del costo por año por cada tipo-profesional involucrado en el programa en base del número de horas por semana dedicado al programa, el número de tipos-profesional dedicado al programa y el valor por hora de cada tipo-profesional.

Tabla 12. Programa de Equipamiento Comunitario, Costo por componente 1997-2000

Valor promedio de equipamientos terminados por tipología (1)

Tipología de Componente 1	1997	1998	1999	2000	Promedio
	Costo en UF por m2				
Áreas Verdes	3,00	0,41	3,73	0,25	0,73
Centros Comunitarios	7,99	10,90	4,90	0,98	6,49
Deportes y Recreación	4,36	5,74	4,83	1,43	4,27
Educación	10,59	10,43	12,87	9,32	11,58
Otras obras	0,01	1,18	14,83	Sin datos	1,43
Salud	Sin datos	33,97	Sin datos	Sin datos	33,97
Sedes sociales	14,98	12,47	10,96	Sin datos	12,32
Seguridad	Sin datos	Sin datos	1,26	4,27	3,80

Fuente: Catastro preliminar del estudio "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990-1999", MINVU 2001.

(1) El costo en UF por m2 ha sido calculado dividiendo el costo total en UF por tipología por el total de m2 por tipología.

Tabla 13. Programa de Equipamiento Comunitario, 1997-2000
Mínimo, máximo y promedio del valor promedio de equipamientos terminados por tipología (costo en UF por m2) (1)

Tipología	Mínimo	Máximo	Promedio
Áreas verdes	0,071	14,091	0,73
Centros Comunitarios	0,165	61,833	6,49
Deportes y recreación	0,946	49,306	4,27
Educación	0,788	23,967	11,58
Otras obras	1,175	14,696	1,43
Salud	11,313	36,485	33,97
Sedes sociales	2,181	36,957	12,32
Seguridad	1,264	4,274	3,80

Fuente: Catastro preliminar del estudio "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios construidos en el período 1990-1999", MINVU 2001

(1) El costo en UF por m2 ha sido calculado dividiendo el costo total en UF por tipología por el total de m2 por tipología. Mínimos y máximos son del período 1997 a 2000.

Costos unitarios

El costo unitario del componente (costo en UF por m²) en 1997 es 7,97 UF/m²; en 1998 es 10,72 UF/m², en 1999 es 7,46 UF/m² y en 2000 es 0,81 UF/m². Sin embargo, estos datos agregan obras que no son necesariamente comparables, por ejemplo, multi-canchas, sedes sociales, plazas, consultorios, jardines infantiles. Por lo tanto, se ha analizado los costos unitarios de acuerdo a la siguiente tipología de acuerdo al Estudio de Uso de Chile Ambiente⁷³, que organiza y resume todas las obras terminadas durante el período de la evaluación: áreas verdes, centros comunitarios, deportes y recreación, educación, otras obras, salud, sedes sociales y seguridad.

El promedio para el período 1997-2000 demuestra las diferencias en el costo por tipología (Tabla 12). Por ejemplo, las obras en salud (típicamente consultorios) son las más caras; su costo promedio alcanza a un 33,97 UF/m² para el período. Le siguen las sedes sociales en magnitud de costo promedio (12,32 UF/m²) y las obras de educación (11,58 UF/m²). Las obras más económicas son las de seguridad, en general los bomberos, las áreas verdes y otras obras (iluminación, cierres).

En algunas tipologías se observan variaciones anuales durante el período que son sustantivos. Estos son las áreas verdes, los centros comunitarios y las otras obras. Estas variaciones pueden ser resultado de la naturaleza de las tipologías mismas. Por ejemplo, otras obras es una categoría miscelánea y centros comunitarios es una categoría que aglomera varias obras.

La tabla 13 demuestra los mínimos y máximos del costo por metro cuadrado por tipología de obra. Las obras de salud tienden de ser más caras que las otras obras con un mínimo de 11,313 UF/m² y un máximo de 36,485 UF/m². Sin embargo, también se observa magnitudes altas del valor máximo de las tipologías de centro comunitario (61,833 UF/m²), de deportes y recreación (49,306 UF/m²) y de sedes sociales (36,957 UF/m²).

Costo por beneficiario

Tabla 14. Costo Total Componentes por beneficiario y Total programa por Beneficiario Año 2000 (en miles de pesos reales)

Año	Costo Total Componentes por Beneficiario	Costo Total Programa por Beneficiario ⁷⁴
2000	24,26	24,26

El costo por beneficiario se calculó en base a una estimación del número de beneficiarios del programa en el año 2000: de un total de 13,551 viviendas asociadas al equipamiento construido, se calcula un promedio de 4,5 habitantes por vivienda. Por lo tanto, se estima un total número de beneficiarios para el PEC para el año 2000 de 60,980. Se procedió a calcular el costo total componentes por beneficiario dividiendo el total de costos de los componentes del PEC por el número de beneficiarios efectivos.

Costos de otros programas similares

El costo promedio en UF por m² del PMC durante el período 1997 a 1999⁷⁵ es 4,20. Este costo es menor que los promedios del PEC en los años 1997, 1998 y 1999. Es importante notar que el PMC tiene un tope de 5.000 UF por proyecto. El PEC no tiene tope.

No se identifican gastos de operación o de inversión de carácter prescindible.

En la actualidad, el programa es financiado con fondos puramente públicos.

⁷³ MINVU (2001).

⁷⁴ Los gastos administrativos reales no son disponibles para este programa. Sin embargo, dado que se estima que los gastos administrativos son relativamente menores (ver sección gastos administrativos) se podía ha extrapolado el costo total componentes al costo total programa por beneficiario.

⁷⁵ Calculado en base de Catastro inicial del estudio MINVU (2001).

Dimensionamiento del programa

Teóricamente se estableció que la relación de invertir 17 UF por vivienda en equipamiento era lo adecuado para este programa. Sin embargo, no existe ningún fundamento que explique si este monto es adecuado, o cuál es el mejor tipo de equipamiento en que se podría invertir con este monto. Por tal motivo, pese a que el monto programado a invertir en equipamiento por vivienda ha ido aumentando a lo largo del tiempo (ver Tabla 15), no se puede determinar si esto es adecuado o no.

Tabla 15. Dimensionamiento del programa

	1997	1998	1999	2000
Monto Asignado (*Actualizado a UF utilizado \$15,500 / UF)	\$M 3142316	\$M 3774706	\$M 2922021	\$M 1741108
No Viviendas Programadas (Básica PVB, 60%)	15738	18144	12994	13200
Dimensionamiento del Programa	12 UF	13 UF	14 UF	8 UF

Fuente: Antecedentes MINVU, 2001

Pese a que el PEC ha definido construir equipamiento para el 60% de las viviendas construidas (estableciendo que el otro 40% puede satisfacerse con el equipamiento existente en torno al conjunto), según la información disponible no es posible determinar si se está cumpliendo con esta meta. Una forma más relevante de dimensionar el programa sería analizar el nivel de cobertura que tiene el PEC. Esto significaría determinar la relación entre número de conjuntos PVB con equipamiento construidos y el número total de conjuntos PVB construidos anualmente. Esto serviría para saber si el Programa ayuda o no a aumentar el déficit. Al momento, esta información no se encuentra disponible.

4.1.5. Condiciones para una eventual recuperación de costos.

No existen mecanismos de recuperación de costos en el actual diseño del programa.

4.2. Conclusiones sobre la Eficiencia del Programa

Respecto a las actividades para la generación de componentes, la falta de criterios específicos sobre la planificación de las obras por construir puede perjudicar la eficiencia del programa y la pertinencia de las obras construidas. Además, en algunas circunstancias, hay un importante deterioro en ciertos tipos de equipamiento (sedes sociales, juegos infantiles, en particular) relacionado a la entrega al organismo administrador. A veces se atrasa la definición del grupo que administrará las obras. Esto ocurre dado que después de que el SERVIU le entrega al municipio la obra (excepto en los casos de jardines infantiles —JUNJI, Integra—, y equipamiento deportivo —Chile Deporte—) y, aun no se habita la población, la obra queda en desuso un tiempo, o más bien, aun no hay organizaciones creadas en las nuevas poblaciones de vivienda básica que puede hacerse cargo de la obra. Existen dos áreas adicionales de actividades donde la eficiencia del programa se ve comprometida: la construcción de las obras y la función de seguimiento y evaluación. Respecto a la primera, se constatan problemas en la calidad de las construcciones de las obras comunitarias. Respecto al segundo, es una función muy débil en el PEC, que, al fortalecerse, podía mejorar la eficiencia a través del conocimiento de la pertinencia de las distintas obras y un mejoramiento en el control de costos.

Una alternativa de gestión que podía mejorar la eficiencia del programa es administrar el programa en conjunto con el de la vivienda básica (trasladándolo desde la DDU hasta la DPH), así se podía aprovechar las economías de escala en los costos de administración del programa al nivel central y regional. Respecto

a esta opción hay dos modalidades presupuestarias posibles: combinar presupuestos o manejarlos aparte. Respecto al primero, se desarrolla un efecto paquete que no permite aislar el costo del equipamiento de los costos del terreno y de la vivienda. Se constata que existe una región en la actualidad, donde este efecto ocurre: la Región Metropolitana; aunque se sabe que también opera en otras regiones. En esta región se maneja el PEC con un Convenio de Programación para la construcción de obras de infraestructura social comunales; bajo el PVB, se construyen obras de equipamiento comunitario vecinales. Bajo esta modalidad, sería muy importante saber la incidencia del equipamiento en el costo de la vivienda, y cómo el costo de ella acepta incorporar el costo de equipamiento sin que haya presupuesto adicional y qué tipo de equipamiento comunitario se logra construir con esta modalidad. Respecto a la segunda modalidad, cuando se manejan los presupuestos aparte, con dos ítems presupuestarios pero una sola resolución, este efecto no ocurre. Se puede licitar la vivienda y la obra en conjunto, mejorando la eficiencia del programa.

Existe un gran número de programas públicos que inviertan en infraestructura social, incluyendo los tipos de obras del PEC. El PMC es el que más se asimila al PEC. Sin embargo, en vez de duplicar el trabajo del PEC, el PMC tiene la potencialidad de complementarlo. Es decir el PEC entrega equipamiento básico a los nuevos habitantes de poblaciones de vivienda básica, y el PMC viene a complementar este equipamiento con obras definidas por las necesidades de los habitantes a través de procesos participativos con ellos. En la actualidad, el PMC no necesariamente complementa los conjuntos de vivienda básica con obras construidas por el PEC.

Existen en algunas regiones pautas de costos de proyectos tipos que sirven para orientar la función de seguimiento y control de costos.⁷⁶ Sin embargo, la gran diversidad de obras construidas por el PEC, en realidades locales diversas, hace difícil esta tarea, por la dificultad de definir parámetros específicos de costos en todas las regiones, y al nivel central. Adicionalmente, no existen criterios de costos basados en información empírica que permiten evaluar la magnitud de los costos del programa y la magnitud de los parámetros de dimensionamiento de este (cobertura y costo en UF por vivienda).

Durante el período de evaluación, el gasto efectivo en inversiones representa entre un 0,64% a un 0,98% del total del gasto en inversiones del MINVU. Respecto a la inversión ministerial en obras urbanas, el PEC representa un 5,3% en el año 2001. En los cuatro años del período de la evaluación, se observa variaciones importantes entre el porcentaje de gasto efectivo y el presupuesto asignado. Esto se explica principalmente por las siguientes razones: atrasos en las llamadas de licitación de las viviendas básicas, una baja prioridad relativa al PEC a otros programas que manejan los SEREMI y SERVIU, una descoordinación en la llegada de los decretos del PVB y el PEC, siendo la llegada de este último después del decreto del PVB y insuficientes recursos para complementar la construcción de nuevas poblaciones de vivienda básica. Se estima que los gastos administrativos representa entre un 1,4 % y un 3 % del gasto efectivo durante el período. El costo por componente varía durante el período y entre tipologías de equipamiento. Los promedios para el período son (en UF/m²): áreas verdes, 0,73; centros comunitarios, 6,49; deportes y recreación, 4,27; educación, 11,58; otras obras, 1,43; salud, 33,97; sedes sociales, 12,32; y seguridad, 3,80.

El PEC opera en forma relativamente eficiente. Sin embargo, se observan importantes áreas donde se podría mejorar la eficiencia: especialmente en actividades carentes para el mejoramiento de esta y en su operación separada del PVB. Respecto al tema de los costos, es difícil pronunciar sobre estos, dado que no hay parámetros empíricos de costos para su comparación.

⁷⁶ Resultados Cuestionario Regional. De las nueve regiones que respondieron al cuestionario, seis regiones indicaron que manejaban algún parámetro de costos: Segunda, Cuarta, Quinta, Octava, Décimaprimer, Duodécima Regiones.

4.3. Recomendaciones sobre la Eficiencia

- Se recomienda definir parámetros de costos específicos a través de estudios de costos regionales para una obra tipo, que facilitarían la función de seguimiento y control de costos a nivel regional y central.
- Se debe estudiar la mejor forma de licitar el equipamiento comunitario en conjunto con la vivienda básica, quedando en las licitaciones especificados el costo, la calidad, las especificaciones de diseño y el emplazamiento del equipamiento comunitario. Se debe estudiar las implicancias de licitar la vivienda en conjunto con el equipamiento con presupuestos individuales.
- 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. Respecto al diseño del PMC, se recomienda fortalecer sus procesos de animación y organización de los habitantes de las nuevas poblaciones de vivienda básica. Se sugiere un convenio, por ejemplo, con el FOSIS, donde éste proporciona su experticia en organización social y participación a los municipios a través del PMC.

5 NIVEL DE LOGRO DEL FIN DEL PROGRAMA

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

5.1.1 Contribución del programa al logro del fin. Efectos no planeados

Las obras construidas por el PEC pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de la población beneficiada si son pertinentes a las necesidades de equipamiento de los pobladores y si las obras se mantienen funcionando adecuadamente en el tiempo:

Respecto al primero, un indicador de pertinencia es la satisfacción del beneficiario con las obras entregadas. No se dispone de información específica sobre la satisfacción de beneficiarios con las obras construidas por el PEC. Sin embargo, de acuerdo a un estudio reciente de satisfacción residencial⁷⁷ con la vivienda básica, el área más deficiente asociada a la vivienda es el tema de equipamiento en general. Para las nuevas poblaciones de vivienda básica, las áreas verdes son las obras más deficientes y para las antiguas, son las obras asociadas a la seguridad. Es importante clarificar que la muestra de este estudio no necesariamente corresponde a las obras del PEC; sin embargo, las conclusiones del estudio de satisfacción pueden dar indicaciones generales sobre las tipologías de obras comunitarias del PEC y su pertinencia a los beneficiarios de vivienda básica, siendo estos el mismo grupo objetivo del PEC.

Otro indicador de pertinencia es el grado de utilización de las obras por los beneficiarios; un mayor uso demostraría mayor pertinencia. El estudio de uso⁷⁸ del PEC demuestra que, para la muestra de las obras construidas, un 42,25 % son subutilizadas, un 18,31% son utilizadas en el rango normal, un 30,99 % son sobreutilizadas y un 8,45 % no tienen uso.⁷⁹ Es decir un cincuenta por ciento de las obras de la muestra (77 obras) tienen un uso normal o superior a lo normal.

Respecto al mantenimiento de las obras, este mismo estudio de uso demuestra que la conservación en el tiempo de las obras tiende a ser buena o excelente.

⁷⁷ DITEC/MINVU (2001).

⁷⁸ MINVU (2001).

⁷⁹ La definición de los índices de utilización es el número promedio de horas usadas por tipología de obras.

Las obras construidas por el PEC pueden contribuir a mejorar la estructura del territorio urbano si logran formar núcleos con los diversos tipos de equipamiento que se relacionan con el tramo urbano al nivel vecinal y barrial y si se construyen las obras comunitarias acorde a una planificación urbana del territorio:

Respecto al primer punto, el estudio de uso⁸⁰ concluye que en general las obras no conforman núcleos, dado a que su ubicación se da en función (1) de la disponibilidad de un terreno y (2) escasamente de un plan que pretende integrarlas a los equipamientos existentes de un determinado lugar de la ciudad.

Respecto al segundo tema, la ejecución del programa en general no responde a una visión del territorio. Es decir, muchas veces se construye obras en función de la disponibilidad de organismos administradores de las obras (JUNJI, Integra, Municipios) sin incorporar el variable territorio en el diseño de la localización de la obra. Adicionalmente, las distintas obras (consultorio, jardín infantil, multicancha) tienen incidencias distintas en la estructura del territorio, las cuales no siempre se incorporan en la planificación de la obra.

5.2 Recomendaciones sobre el Nivel de Logro del Fin del Programa

- Se recomienda que en futuras evaluaciones se mida satisfacción del beneficiario con las obras de equipamiento comunitario entregadas por el programa. En estos estudios se debe incorporar variables que mide la pertinencia de las obras para los beneficiarios. En particular, se debe averiguar si las obras entregadas fueron las más adecuadas considerando las necesidades de los pobladores, o si otros tipos de obras hubieran proporcionado más satisfacción al beneficiario.
- Se recomienda coordinar la planificación de la inversión en equipamiento con los instrumentos de planificación territorial vigentes (planes seccionales, planes reguladores).

6 JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

6.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Justificación de la Continuidad

En la medida que se construyen nuevas poblaciones de vivienda básica, la justificación inicial del programa sigue siendo válida. Cuando estas nuevas poblaciones de vivienda social construidas por el Estado se ubican en la periferia y son de escala mayor, carecen de equipamiento para el esparcimiento de los nuevos pobladores. En los conjuntos no tienen espacios públicos que funcionan a estructurar la trama urbana y que facilitan el encuentro entre pobladores y la organización social. Además, los habitantes que llegan a estas poblaciones no tienen organización social previa. Son conjuntos carentes de identidad, sin hitos que apoyan a que los pobladores se sientan pertenecientes al lugar. La provisión de equipamiento comunitario se hace indispensable en este contexto y tiene un papel muy importante en el fortalecimiento de la identidad territorial y la calidad de vida de los habitantes.⁸¹

En este sentido, se justifica continuar con la producción del equipamiento comunitario para los nuevos conjuntos de vivienda básica. Dada la estrecha relación de complementariedad y dependencia con el programa de construcción directa de viviendas básicas por los SERVIU, se considera necesario continuar también con la producción del equipamiento comunitario que hace el PEC, ya que está dirigido a complementar el espacio reducido de dichas viviendas para familias de escasos recursos.

Sin embargo, el actual diseño del programa no se justifica. Como ya se mencionó el diseño actual del programa no facilita la integración de la inversión en equipamiento con la inversión en vivienda. Además, ambas inversiones se deben enmarcarse en una planificación del territorio que permite la consolidación de barrios integrales, estrategia que no aparece en el actual diseño del programa. Adicionalmente, la variedad

⁸⁰ MINVU (2001).

⁸¹ Resultados Grupo Focal.

de tipología de obras construidas y la falta de una planificación del territorio integral no necesariamente facilitan la construcción de hitos espaciales y sociales para las comunidades que llegarán a los conjuntos.

6.2 Conclusiones sobre la Justificación de la Continuidad

Se considera necesario continuar con la producción del equipamiento comunitario que proporciona el Programa de Equipamiento Comunitario, dado su importancia y potencial en estructurar el territorio a escala vecinal en las nuevas poblaciones de vivienda social que construye el Estado, así también de contribuir a mejorar la calidad de vida de estas familias a través de esparcimiento y el uso del espacio colectivo vecinal.

Para este programa, sin embargo, sería clave examinar tanto el diseño del programa, como su metodología y la definición de las obras por construir. Específicamente, se requiere 1) definir una metodología de trabajo que capitalice la complementariedad entre el programa de vivienda básica y el programa de equipamiento comunitario, 2) focalizar el gasto de inversión en una obra tipo de alta pertinencia para los pobladores y 3) prevenir en el diseño en el territorio de las obras por construir, obras complementarias adicionales (metodología integral) reservando terrenos adecuadamente localizados.

7 SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

7.1 Análisis de Aspectos relacionados con la Sostenibilidad del Programa

7.1.1 Condiciones para la sostenibilidad del Programa.

La sostenibilidad del programa depende de dos factores: las capacidades institucionales de los SERVIU y los SEREMI y un nivel de recursos financieros adecuado al ritmo de construcción pública de vivienda de bajo costo.

Respecto al primero, el PEC es un programa eminentemente descentralizado. De hecho, al nivel central, hay una sola persona que maneja y supervisa la planificación y ejecución del programa. Esta estructura descentralizada crea una situación en la cual la calidad del recurso humano y sus capacidades de gestión, de innovación y de administración, son claves para la buena ejecución del programa. Los datos disponibles a la fecha demuestran una variedad en el estilo de gestión del programa al nivel regional.⁸²

Específicamente, el programa al nivel regional requiere capacidades de diagnóstico del espacio urbano vecinal, de análisis del territorio, de planificación en conjunto entre el SEREMI y el SERVIU, de diseño de la intervención en el territorio, de articulación (con el PVB, con instituciones que harán cargo de la administración de las obras y con los contratistas), y de monitoreo, seguimiento y evaluación del programa.

Al nivel central, el programa requiere de capacidades de diseño de política de equipamiento, de articulación (con el PVB), de monitoreo, seguimiento y evaluación y de coordinación transversal dentro de las divisiones del MINVU y otros entes al nivel central asociado al programa (JUNJI, por ejemplo) y con los niveles regionales.

Respecto a los niveles de financiamiento, se dimensiona el PEC en función de la magnitud del Programa de Vivienda Básica. Es decir, el presupuesto del PEC es definido en función de cuántas viviendas se prevea construir anualmente. En este sentido, el programa requiere un nivel de inversión de recursos financieros que corresponde adecuadamente a la construcción de nuevas poblaciones de vivienda social.

⁸² Resultados Cuestionario Regional, Entrevistas a Encargados Regionales

En la actualidad, se presupuesta recursos para el PEC para un 60 % de las viviendas básicas por construirse. Para esta proporción de 60%, se definen un presupuesto de 17 UF por vivienda asociada al equipamiento comunitario. Estas pautas presupuestarias referenciales no tienen fundamento empírico. Un cálculo hecho para el año 2000 demuestra un costo promedio del programa por vivienda en UF de 3,40. Esto, al nivel regional, tiene variaciones, desde un mínimo de 2,53 UF para la IV Región hasta un 8,85 UF para la IX Región.

De acuerdo a la información regional el presupuesto del Programa raras veces alcanza a cubrir el 60% de las nuevas poblaciones de vivienda básica. Además, en general, las regiones opinan que 17UF no es suficiente para cubrir las necesidades de equipamiento cubiertas por el Programa.⁸³

Si el presupuesto del programa es insuficiente, y no se cubre adecuadamente las nuevas poblaciones de vivienda básica con dotaciones de equipamiento comunitario, puede ocurrir dos respuestas: (1) que haya un déficit en cobertura del programa y/o (2) que haya un déficit de calidad en el equipamiento.

7.1.2 Replicabilidad del Programa. (En caso que corresponda)

El programa es de naturaleza nacional, siendo su replicabilidad un tema no pertinente.

7.2 Conclusiones sobre la Sostenibilidad del Programa

La sostenibilidad de PEC depende fuertemente en las capacidades institucionales de los diversos SERVIU y SEREMI para ejecutar adecuadamente el programa, así también a un nivel de recursos correspondiente a suplir la necesidad para nueva infraestructura producto de la construcción de nueva vivienda básica.

Es de particular importancia rescatar el elemento de niveles suficientes de recursos para sostener una producción adecuada de equipamiento comunitario asociado a nuevos conjuntos de vivienda básica. Opinamos que la pauta de dimensionamiento de construir equipamiento para un 60 por ciento de las nuevas poblaciones de vivienda básica es insuficiente y sin fundamento empírico. En este mismo sentido, el valor referencial de 17 UF de equipamiento construido por vivienda tampoco tiene fundamento empírico. Se observa variaciones en los costos de equipamiento por vivienda al nivel regional para el año 2000; aunque el valor promedio y los valores regionales todos son menores de dicha pauta de 17 UF. Es imprescindible que se costee el valor real del equipamiento comunitario del programa para poder definir una pauta fundamentada con datos empíricos.

7.3 Recomendaciones sobre la Sostenibilidad del Programa

- Se recomienda presupuestar para la construcción de obras de equipamiento comunitario por el PEC para el 100% de las nuevas poblaciones de vivienda básica. En casos que las poblaciones son de mayor tamaño, se debe considerar la construcción de equipamientos para subconjuntos de vivienda de tamaño de entre 350 y 400 viviendas.
- Se debe definir el valor referencial de costo de equipamiento por vivienda en base del costo de producción (incluyendo las variaciones regionales) de las obras por construirse en el programa. Considerando una recomendación anterior de definir una obra tipo para todas las poblaciones, este valor se debe definir en función del costo de producción de esta obra tipo, incluyendo las variaciones regionales.
- Se debe dimensionar la inversión en equipamiento comunitario en base de estos dos criterios: (1) una cobertura de 100% de las nuevas poblaciones de vivienda básica y en los casos de conjuntos muy grandes de vivienda, la construcción de equipamientos para subconjuntos de tamaño menor y (2) un

⁸³ Resultados Cuestionario Regional, Resultados Grupo Focal.

valor referencial (en UF) del costo del equipamiento por vivienda basado en información empírica sobre el costo de producción de una obra tipo.

8 ASPECTOS INNOVADORES DEL PROGRAMA

8.1 Análisis de Aspectos Innovadores del Programa

No se detectan aspectos innovadores del PEC.

8.2 Conclusiones sobre Aspectos Innovadores del Programa

Se observa una capacidad limitada de innovar del PEC.

III. PRIORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Recomendaciones que no requieren financiamiento adicional:

DISEÑO

1. Se recomienda la redefinición del PEC y su incorporación al Programa de Viviendas Básicas, 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.
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 multifuncional, que deberá estar adecuadamente iluminada y equipada con mobiliario urbano resistente. Esta plaza podrá ser complementada con superficie habilitada para prácticas deportivas u otras actividades a desarrollar posteriormente, con la llegada de los vecinos. Deberá contemplar variaciones según número de viviendas por conjunto, localización, condiciones geográficas y climáticas regionales (por ejemplo, asegurar superficie sombreada en zona norte y protección de la lluvia en zona sur).

Se propone la plaza como centro de referencia y expresión sintética del grupo habitante. Como lugar de estar e intercambio, es un espacio de representación de la comunidad que contribuye al ejercicio ciudadano en el espacio público y permite elevar la auto estima de los barrios y su integración al territorio urbano.

3. En la definición de esta tipología básica –plaza centro a escala vecinal– se recomienda introducir criterios y exigencias de diseño urbano (no sólo estándares cuantitativos) de modo que esta plaza constituya efectivamente un hito urbano, por sí misma o agrupada con equipamiento complementarios a futuro, que podrá ser provisto por el PMC o programas similares (para los cuales deberá considerarse una reserva de terrenos), y que se articule adecuadamente con la trama urbana (calles y pasajes, lotes, espacio libre, etc.)
4. 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 vecinales⁸⁴. Esta recomendación corresponde al Programa de Vivienda Básica.

⁸⁴ 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 cosntaría de 300 a 500 familias (1.200 a 2000 personas) (Speriregen, P. D. 1971).

GESTIÓN

5. A partir del análisis de la organización y gestión del PEC, el panel recomienda traspasar la responsabilidad del Programa a la DPH, la cual debería operarlo dentro del PVB. Esto significaría estudiar detenidamente las implicancias en cuanto a juntar los presupuestos y asegurarse que la construcción de equipamiento no se “olvide” dentro del programa de vivienda. Lo anterior podría facilitar que la obtención de información referente a cuáles conjuntos nuevos cuentan o no con equipamiento comunitario y así poder medir el no aumento del déficit.
6. Resulta evidente la necesidad que existe en los distintos niveles en que se ejecuta el Programa de discutir ideas, problemas y estrategias comunes. Se hace imprescindible establecer mecanismos regulares mediante los cuales los funcionarios de estos niveles se reúnan dentro y entre los niveles periódicamente. Esto se podría plantear a fin de coordinar planes y estrategias a nivel nacional, regional y local, entre otros.
7. En regiones, la planificación que realiza la SEREMI debería ser coordinada (y no solo informada) con los SERVIU.
8. Se presenta la necesidad de que los funcionarios del MINVU relacionados con el PEC deberían recibir capacitación sobre: metodologías de evaluación y seguimiento en la gestión urbano habitacional.
9. Es imprescindible contar catastros comunales actualizables periódicamente (anualmente) del equipamiento comunitario existente y los terrenos disponibles a fin de responder mejor a las necesidades regionales y locales. Estos catastro y las necesidades locales de equipamiento, deberían ser discutidas y planificadas con los municipios. En general, cabe resaltar que las intervenciones en los territorios requieren de la coordinación y participación de todos los actores involucrados o afectados por éstas. Es importante incorporar mejorar el rol del municipio. Se recomienda fortalecer vinculación con los municipios en la planificación y gestión que se hace del territorio.
10. A fin de poder medir la eficacia del Programa es necesario incorporar una etapa de seguimiento y monitoreo dentro de las actividades del PEC, con indicadores medibles y comparables. Diseñar un sistema de monitoreo en el cual se pueda estandarizar el tipo de información generada y procesada a nivel regional y nacional. Deberían revisarse otros mecanismos de monitoreo existentes en el MINVU (como el Sistema de Monitoreo del PVP) y analizar la posibilidad de ampliarlos a otros programas.
11. Se recomienda coordinar la planificación de la inversión en equipamiento con los instrumentos de planificación territorial vigentes (planes seccionales, planes reguladores).

EFICIENCIA

12. Se debe definir el valor referencial de costo de equipamiento por vivienda en base del costo de producción (incluyendo las variaciones regionales) de las obras por construirse en el programa. Considerando una recomendación anterior de definir una obra tipo para todas las poblaciones, este valor se debe definir en función del costo de producción de esta obra tipo, incluyendo las variaciones regionales.
13. Se debe dimensionar la inversión en equipamiento comunitario en base de estos dos criterios: (1) una cobertura de 100% de las nuevas poblaciones de vivienda básica y en los casos de conjuntos muy grandes de vivienda, la construcción de equipamientos para subconjuntos de tamaño menor y (2) un valor referencial (en UF) del costo del equipamiento por vivienda basado en información empírica sobre el costo de producción de una obra tipo.
14. Se recomienda definir parametros de costos específicos a través de estudios de costos regionales para una obra tipo, que facilitarían la función de seguimiento y control de costos a nivel regional y central.

EFICACIA

15. A fin de definir mejor el desempeño del programa, incorporar el indicador de cobertura del programa. Esto significaría determinar la relación entre número de conjuntos PVB con equipamiento construidos y el número total de conjuntos PVB construidos anualmente. Esto serviría para saber si el Programa ayuda o no a aumentar el déficit. Es importante reconocer la dificultad que puede tener confeccionar este indicador ya que esto requeriría total vivienda construidas
16. A fin de determinar la calidad del equipamiento entregado, definir estándares para el equipamiento que permitan evaluar si la localización del equipamiento dentro del conjunto es adecuada, si los metros cuadrados construidos, de terreno y por usuario son los adecuados. También se podría recabar información sobre los costos según a tipologías mejor definidas y más comparables.
17. Se recomienda revisar los estándares indicativos incorporando elementos de carácter cualitativo complementarios a las definiciones de tipo cuantitativo.

Recomendaciones que requieren financiamiento adicional:

DISEÑO

1. La definición de construir plazas 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. Ello implica un reforzamiento del PMC (actualmente de reducida capacidad presupuestaria). Al mismo tiempo, se recomienda considerar el financiamiento de actividades específicas de diseño de los equipamientos al interior del PEC a nivel regional y también financiamiento de actividades de monitoreo a nivel comunal (actualmente inexistentes). 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. Respecto al diseño del PMC, se recomienda fortalecer sus procesos de animación y organización de los habitantes de las nuevas poblaciones de vivienda básica. Se sugiere un convenio, por ejemplo, con el FOSIS, donde éste proporciona su experticia en organización social y participación a los municipios a través del PMC.
2. Se recomienda desarrollar o encargar estudios que permitan definir criterios y patrones de diseño para los conjuntos habitacionales, que establezcan recomendaciones explícitas en cuanto al diseño arquitectónico y urbano de las viviendas y el equipamiento como un todo armónico y criterios de localización.

EFICIENCIA

3. Se recomienda presupuestar para la construcción de obras de equipamiento comunitario por el PEC para el 100% de las nuevas poblaciones de vivienda básica. En casos que las poblaciones son de mayor tamaño, se debe considerar la construcción de equipamientos para subconjuntos de vivienda de tamaño de entre 350 y 400 viviendas.
4. Se debe estudiar la mejor forma de licitar el equipamiento comunitario en conjunto con la vivienda básica, quedando en las licitaciones especificados el costo, la calidad, las especificaciones de diseño y el emplazamiento del equipamiento comunitario. Se debe estudiar las implicancias de licitar la vivienda en conjunto con el equipamiento con presupuestos individuales.

EFICACIA

5. Con el fin de conocer la satisfacción que tienen los usuarios con los equipamientos, realizar estudios periódicos de Satisfacción del Beneficiario con el equipamiento construido. Se puede relacionar este Estudio con el Sistema de Medición de Satisfacción Residencial que pretende implementar el MINVU..

En estos estudios se debe incorporar variables que mide la pertinencia de las obras para los beneficiarios. En particular, se debe averiguar si las obras entregadas fueron las más adecuadas considerando las necesidades de los pobladores, o si otros tipos de obras hubieran proporcionado más satisfacción al beneficiario.

IV. Referencias

1. Bibliografía

- Arancibia Silva, Jaime y Betsalel Palombo, María Eugenia (agosto 1996). "Desarrollo Urbano y Territorial" Publicación N° 294 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Colección Monografías y Ensayos, Serie Arquitectura y Urbanismo
- DIPRES (agosto 1997). Informe Final de Evaluación, Programa de Mejoramiento Comunitario (MINVU)
- DIPRES (septiembre 2000). Informe Final de Evaluación, Programa de Vivienda Básica (MINVU)
- DITEC/MINVU (2001). "Informe Final, Estudio Diagnóstico Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de Vivienda Básica" encargado al Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile por la DITEC-MINVU: Santiago
- Fadda G. y P. Jirón, (2001) "Informe Final Proyecto FONDECYT N°1980865/98 Calidad de Vida y Género en sectores populares urbanos. Estudio de Caso en Santiago de Chile": Santiago
- MINVU (2001). "Evaluación de uso de los equipamientos comunitarios en el período 1990-1999", Encargado a la Corporación Chile Ambiente
- MINVU (2000). "Seguridad Ciudadana", Estudio encargado a Sur Profesionales por MINVU: Santiago
- MINVU (1996). "Estudio de Estándares de Equipamiento. Síntesis, III Etapa", Encargado a A.C. Consultores
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcción
- Secretaría Comité de Ministros Sociales, MIDEPLAN (septiembre 1997). "Coordinación de la Inversión en la Infraestructura Social en el Territorio"
- Speriregen, P. D. (1971). "Compendio de la Arquitectura Urbana", Ed. Gili, Barcelona

2. Entrevistas Realizadas

- Teresa Ahumada, Encargada Regional del PEC, SEREMI VII Región (Telefónica)
- Luis Arturo Alvarez, Encargado Regional del PEC, SERVIU VIII Región (Telefónica)
- José Leonardo Fuentes González, Encargado Regional del PEC, SERVIU VII Región (Telefónica)
- Juan Agustín Ibañez Palma, Encargado Regional del PEC, SERVIU IV Región (Telefónica)
- Cecelia Leiva, Encargada Nacional del PEC, División de Desarrollo Urbano, MINVU
- María de la Luz Nieto, Asesora a la Subsecretaría, MINVU
- Juana Varela, Encargada Regional del PEC, SEREMI IV Región (Telefónica)

3. Grupo Focal (Participantes)

- María Cristina Espinoza, Asesora al Ministro, MINVU
- Carla González, Jefa, División de Desarrollo Urbano, MINVU
- Humberto Gorigoitía, Encargado Regional, SEREMI V Región
- José Jara, Departamento de Evaluaciones, DIPRES, Ministerio de Hacienda
- Cecilia Leiva, Encargada Nacional del PEC, División de Desarrollo Urbano, MINVU
- Eduardo Quezada, Encargado Regional, SEREMI VI Región
- Jaime Vergara, Consultor, Chile Ambiente
- Mónica Villablanca, Sectorialista, Mideplan

4. Cuestionario Regional

Respuestas recibidas desde las siguientes regiones:

- I Región: SEREMI, SERVIU
- II Región: SEREMI

- IV Región: SEREMI y SERVIU en conjunto
- V Región: SERVIU
- VII Región: SEREMI
- VIII Región: SEREMI
- XI Región: SEREMI
- XII Región SEREMI
- Región Metropolitana: SEREMI y SERVIU en conjunto

ANEXO 1: Matriz de Evaluación del Programa

ANEXO 2: Antecedentes Presupuestarios y de Costos

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

**ANEXO 1
MATRIZ DE MARCO LÓGICO (Versión consolidada)**

NOMBRE DEL PROGRAMA: Equipamiento Comunitario
AÑO DE INICIO DEL PROGRAMA: 1995
MINISTERIO RESPONSABLE: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
SERVICIO RESPONSABLE: 13 Serviu y Seremi
PRESUPUESTO ASIGNADO 2001: 2.589.547

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
FIN: Mejorar la calidad de vida de la población y la estructura de territorio urbano en los conjuntos habitacionales de viviendas básicas y progresivas del MINVU.				

<p>PROPÓSITO: 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.</p>	<p>Eficacia : Sobre o subutilización.</p> <p>Dimensionamiento del programa: relación entre el presupuesto de Equip. y de Viv. por region.</p> <p>Cumplimiento de metas</p> <p>Eficiencia: Costo del programa por vivienda</p>	<p>Cantidad de organizaciones o personas por tipologías por mes que lo usan. Capacidad Física de la Construcción.</p> <p>Monto asignado a Equipamiento por región vs. Cantidad de viviendas programadas por región</p> <p>Nº de Equip. Term. por Región/ Nº de Equip. Programados por región. * 100</p> <p>Costo promedio programado (17UF) vs. costo promedio real por vivienda</p>	<p>Muestra estudio años 95 al 99.</p> <p>Indicador referencial.</p> <p>Distribución anual del presupuesto de equipamiento para obra nueva, en proporción a viviendas programadas por región. Información DPH.</p> <p>Control obras terminadas a dic.2000. Oficios SERVIU con Programa Regional, 2000.</p> <p>Programación 2000</p>	<p>- El Equipamiento construido satisface las necesidades de los habitantes del conjunto. Proceso de licitación y construcción de viviendas se desarrolla según lo programado Los habitantes del conjunto utilizan el equipamiento</p> <p>-</p> <p>-</p>
--	---	--	--	--

<p>COMPONENTES:</p> <p>Construcción de para no aumentar el déficit en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Áreas verdes - Deporte y recreación - Educación - Sedes sociales - Centros Comunitarios 	<p><u>Eficacia:</u></p> <p>Cumplimiento de metas por tipología</p> <p><u>Calidad:</u></p> <p>Cumplimiento de estándares</p> <p><u>Eficiencia:</u></p> <p>Costo promedio anual nacional por tipología (año 2000)</p> <p>Incidencia del valor del Equip. por Viv. (año 2000)</p> <p>Índice del valor real del Equip. comparado con el teórico, por Viv. (año 2000)</p> <p>Relación del valor promedio regional real con el presupuesto asignado por región.</p> <p>Costo regionales por tipologías.</p>	<p>Tipologías de equipamientos terminadas anualmente vs programado.</p> <p>Estándares indicativos por cantidad de viviendas.</p> <p>Tipologías de Equip. Construido por conjuntos y estándares indicativos por cantidad de viviendas.</p> <p>Cantidad total de Equipamientos Terminados por año por tipología</p> <p>Costo total de las Obras de Equip. Terminadas anualmente por tipología</p> <p>Costo real del equipamiento por conjunto.</p> <p>Cantidad de viviendas del conjunto.</p> <p>Incidencia del costo de equipamiento por viv.</p> <p>Valor teórico de 17 UF. por Vivienda.</p> <p>Valor promedio de Equipamientos terminados por Región.</p> <p>Costo programado regional de equipamiento, en relación a las viviendas 2000.</p> <p>Costo unitario por tipologías por región.</p> <p>Costo promedio anual pro tipologías.</p>	<p>Cuadro control nacional a diciembre 2000 (Est. 97-98-99).</p> <p>Estándares existentes.</p> <p>Cuadro control prog. 2000</p> <p>Cuadro Estándares</p> <p>Cuadro control del programa 2000</p> <p>Gasto real, en estadísticas anuales</p> <p>Res. Contrato, que definen monto del equipamiento y cantidad viviendas</p> <p>Cuadro de control programa 2000.</p> <p>Cuadro control Programa 2000 (estadísticas 97-98-99).</p> <p>Distribución regional (Ant. Progr. 97-98-99).</p> <p>(ESTUDIO)</p>	<p>- Municipios u otras instituciones sin fines de lucro, que se coordinan a través de la SEREMI, para la operación de estos equipamientos.</p> <p>- Mantener los equipamientos construidos por los organismo responsables de la operación</p> <p>- Organismo operador aporta el mobiliario necesario.</p> <p>- Los organismos responsables de la operación lo hacen adecuadamente</p>
---	---	--	--	--

<p>ACTIVIDADES:</p> <p>1.- Planificación nacional y distribución de recursos regionales por DDU</p> <p>2.- Planificación del SEREMI para definir equipamiento en cada licitación de viviendas según estándares.</p> <p>3.- Coordinación regional de SEREMI con futuros responsables de operaciones</p> <p>4.-SERVIU llama a licitación para construcción</p> <p>5.- SERVIU supervisa y recepciona las obras.</p> <p>6.- SERVIU controla el avance físico –financiero.</p> <p>7.- SERVIU efectúa trasposos de las obras terminadas a organismos que las operarán .</p>				<p>Proceso de elaboración de decretos identificatorios se realiza en los tiempos programados.</p>
--	--	--	--	---

ANEXO 2
ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS Y DE COSTOS

I. Información del Ministerio o Servicio Responsable del Programa Período 1997-01
(en miles de pesos reales)

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	20.846.043	24.492.139	117,5%
Bienes y Servicios de Consumo	5.126.625	6.142.893	119,8%
Inversión	350.172.410	341.083.378	97,4%
Transferencias	5.291.618	7.757.224	146,6%
Otros	41.739.889	73.201.811	175,4%
TOTAL	423.176.585	452.677.445	107,0%

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	22.409.290	25.872.916	115,5%
Bienes y Servicios de Consumo	5.550.150	6.056.461	109,1%
Inversión	355.880.369	323.759.793	91,0%
Transferencias	5.314.205	6.293.504	118,4%
Otros	35.465.037	56.364.418	158,9%
TOTAL	424.619.051	418.347.092	98,5%

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	23.874.538	27.194.339	113,9%
Bienes y Servicios de Consumo	5.742.253	5.753.838	100,2%
Inversión	295.700.803	319.760.072	108,1%
Transferencias	6.714.429	9.532.375	142,0%
Otros	33.115.337	41.726.493	126,0%
TOTAL	365.147.360	403.967.117	110,6%

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal	24.512.906	26.201.138	106,9
Bienes y Servicios de Consumo	5.250.191	5.394.244	102,7
Inversión	210.284.456	230.197.485	109,5
Transferencias	6.134.375	7.899.965	128,8
Otros	118.072.202	105.905.602	89,7
TOTAL	364.254.130	375.598.434	103,1

AÑO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	24.913.479
Bienes y Servicios de Consumo	5.051.292
Inversión	206.995.292
Transferencias	5.095.241
Otros	126.101.731
TOTAL	368.157.035

**II. Información Específica del Programa Período 1997-01
(en miles de pesos reales)**

ÍTEM 92-ASIGN. 004

Equipamiento Comunitario Complementario a Viviendas SERVIU

2.1. Presupuesto y Gastos del Programa

Valores Reales De Cada Año

AÑO 1997	Presupuesto Asignado	1.1.1 Gasto Efectivo
Personal	-----	-----
Bienes y Servicios de Consumo	-----	-----
Inversión	3.659.541	3.057.716
Otros	-----	-----
Total	3.659.541	3.057.716

AÑO 1998	Presupuesto Asignado	1.1.2 Gasto Efectivo
Personal	-----	-----
Bienes y Servicios de Consumo	-----	-----
Inversión	4.181.997	3.184.404
Otros	-----	-----
Total	4.181.997	3.184.404

AÑO 1999	Presupuesto Asignado	1.1.3 Gasto Efectivo
Personal	-----	-----
Bienes y Servicios de Consumo	-----	-----
Inversión	3.132.699	2.952.134
Otros	-----	-----
Total	3.132.699	2.952.134

AÑO 2000	Presupuesto Asignado	1.1.4 Gasto Efectivo
Personal	-----	-----
Bienes y Servicios de Consumo	-----	-----
Inversión	1.799.261	1.479.389
Otros	-----	-----
Total	1.799.261	-----

AÑO 2001	Presupuesto Asignado
Personal	-----
Bienes y Servicios de Consumo	-----
Inversión	2.589.547
Otros	-----
Total	2.589.547

Cuadro Resumen de Presupuesto y Gastos del Programa:
Resúmenes miles de pesos reales de cada año.

AÑO	A Presupuesto Asignado	B Gasto efectivo		A-B Saldo Presupuest ario
		Monto	%	
1997	3.659.541	3.057.716	83,55	601.825
1998	4.181.997	3.184.404	76,15	997.593
1999	3.132.699	2.952.134	94,24	180.565
2000	1.799.261	1,479.389	82,22	319.872
2001	2.589.547	////////	////////	////////

2.2. Costo a Nivel Nacional por Componente del Programa

AÑO 1997	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	82.069	96.919	13.481	192.347	167.221	176.569	176.137	402.720	145.194	153.486	20.073	32.909	1.397.901	3.057.017
Total Inversión	82.069	96.919	13.481	192.347	167.221	176.569	176.137	402.720	145.194	153.486	20.073	32.909	1.397.901	3.057.017

AÑO 1998	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	108.725	181.559	83.326	342.627	174.152	143.027	281.078	248.105	61.930	252.219	14.435	116.622	1.176.599	3.184.404
Total Inversión	108.725	181.559	83.326	342.627	174.152	143.027	281.078	248.105	61.930	252.219	14.435	116.622	1.176.599	3.184.404

AÑO 1999	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	187.095	202.390	63.301	121.746	264.768	141.651	243.416	431.476	79.354	297.330	11.150	8.457	900.000	2.952.134
Total Inversión	187.095	202.390	63.301	121.746	264.768	141.651	243.416	431.476	79.354	297.330	11.150	8.457	900.000	2.952.134

AÑO 2000	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	Total
Componente 1	104.285	358.576	41.066	49.847	83.206	75.734	79.344	89.059	111.799	27.864	14.480	63.727	380.402	1.479.389
Total Inversión	104.285	358.576	41.066	49.847	83.206	75.734	79.344	89.059	111.799	27.864	14.480	63.727	380.402	1.479.389

2.3. Costos Administrativos y Directos del Programa con factores de actualización

AÑO	Costos Administrativos	Costos por Componente	Total Gasto Efectivo
1997		3.057.017	3.057.017
1998		3.184.404	3.184.404
1999		2.952.134	2.952.134
2000		1.479.389	1.479.389

III. Fuentes de Financiamiento del Programa Período 1997-2001
(en miles de pesos reales)

Fuentes de Financiamiento	1997		1998		1999		2000		2001	
	Monto	%								
1. Aporte Fiscal Directo	3.659.541		4.181.997		3.132.699		1.799.261		2.589.547	
2. Transferencias de otras instituciones públicas										
2.1										
2.2										
2.3										
3. Otras fuentes de financiamiento										
3.1										
3.2										
3.3										
Total (*)	3.659.541		4.181.997		3.132.699		1.799.261		2.589.547	

(*) MILES DE PESOS REALES DE CADA AÑO

ANEXO 3.

MATRIZ DE MARCO LÓGICO (Propuesta)

ENUNCIADO DEL OBJETIVO	INDICADORES / INFORMACION		MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
	Enunciado	Forma de Cálculo		
<p>FIN: Mejorar la calidad de vida de la población y la estructura de territorio urbano en los conjuntos habitacionales de viviendas básicas del MINVU.</p>				
<p>PROPÓSITO: Los habitantes de nuevos conjuntos de viviendas básicas construidas por los SERVIU, disponen de un equipamiento básico a escala del vecindario para esparcimiento y socialización, de modo de no aumentar el déficit en esta materia.</p>	<p>Eficacia: Dimensión- miento</p> <p>Calidad: Grado de satisfacción de los usuarios</p> <p>Eficiencia: Costo del programa</p>	<p>N° de conjuntos contruidos anualmente que disponen de plazas vecinales (anual) (regional, nacional)</p> <p>Estudio de satisfacción, encuestas de opinión (cada 3 años) (regional, nacional)</p> <p>Costo promedio programado vs. costo promedio real por vivienda (mensual, semestral, anual) (regional, nacional)</p>	<p>Control de obras terminadas</p> <p>Estudios existentes, actividades de seguimiento y evaluación.</p> <p>Programación presupuestaria – redefinición de costos por vivienda equipada</p>	<p>Las plazas vecinales constituyen hitos urbanos en los nuevos conjuntos habitacionales y satisfacen las necesidades básicas de equipamiento de los habitantes recién llegados al conjunto.</p> <p>Las plazas vecinales constituyen un soporte que permite generar sentido de identidad y pertenencia, lo que favorece un proceso de desarrollo comunitario posteriormente.</p>

<p>COMPONENTES:</p> <p>Construcción, para no aumentar el déficit de: Plazas vecinales adecuadamente iluminadas y equipadas con mobiliario urbano resistente y superficies habilitadas para práctica deportiva.</p>	<p>Eficacia: Cumplimiento de metas para no aumentar déficit</p> <p>Cobertura</p> <p>Calidad: Cumplimiento de estándares y especificaciones de diseño urbano y arquitect.</p> <p>Eficiencia: Costo del equipamiento por vivienda</p>	<p>Nº de plazas terminadas anualmente por región vs. programación (según diagnóstico de necesidades). (mensual, semestral, anual) (regional, nacional)</p> <p>Nº de conjuntos nuevos equipados con plazas vs. Nº de conjuntos nuevos construidos (anual) (regional, nacional)</p> <p>Plazas construidas anualmente que cumplen con estándares y criterios indicativos en relación con cantidad de viviendas construidas (anual) (regional, nacional)</p> <p>Costo promedio programado (según valor referencial redefinido) vs. Costo promedio real por vivienda (mensual, semestral, anual) (regional, nacional)</p>	<p>Cuadro de control nacional (2000 en adelante).</p> <p>Control de obras terminadas por año.</p> <p>Supervisión e informe de terreno – SERVIU</p> <p>Programación presupuestaria, gasto real, cuadro de control anual.</p>	<p>Municipios se coordinan a través de la SEREMI y realizan una operación adecuada de los equipamientos.</p>
---	---	--	---	--

<p>ACTIVIDADES:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De planificación presupuestaria, a nivel central y regional 2. De diagnóstico, a nivel regional y comunal (equipamiento existente, terrenos disponibles). 3. De coordinación SEREMI / SERVIU - Municipios para operación 4. De planificación y ejecución de obras SEREMI- SERVIU (licitación, supervisión, recepción y traspaso a municipios). 5. De seguimiento y evaluación a nivel regional y nacional. 				<p>La licitación del equipamiento se realiza en conjunto con las viviendas como un solo "paquete".</p> <p>Elaboración de decretos identificatorios se realiza en tiempos programados.</p> <p>Se definen y respetan especificaciones de costo, calidad, exigencias de diseño y emplazamiento de las obras de equipamiento.</p>
--	--	--	--	---