

MINUTA EJECUTIVA
EVALUACION COMPREHENSIVA DEL GASTO
PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO (PMS)

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto al Parque Metropolitano de Santiago (PMS) realizada por FOCUS Estudios y Consultorías Ltda. Los juicios contenidos son de responsabilidad de la institución evaluadora y no representan necesariamente la vision de la DIPRES.

DICIEMBRE 2009

MINUTA EJECUTIVA¹

EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO (PMS)

PERIODO DE EVALUACIÓN: 2002-2008

PRESUPUESTO INSTITUCIÓN AÑO 2009: M\$8.992.546

1. Descripción

El Parque Metropolitano de Santiago (PMS) es un servicio público descentralizado dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La Misión institucional del Parque es “Mejorar la calidad de vida de las personas, proporcionando espacios urbanos atractivos de integración social, en contacto con la naturaleza y promoviendo la educación y el esparcimiento de sus usuarios con énfasis en el arte, la cultura, el deporte y la protección del medio ambiente”.

A fin de cumplir su misión el PMS se plantea los siguientes Objetivos Estratégicos:

1. Mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, especialmente de la Región Metropolitana, a través de la creación, protección, conservación y mantención de las áreas verdes que administra, tendiendo a proporcionar espacios urbanos de contacto directo con la naturaleza.
2. Proteger y desarrollar equilibradamente la fauna del Zoológico Nacional, generando proyectos de conservación y protección de la fauna nativa y riesgo en peligro de extinción.
3. Promocionar actividades educativas, culturales, deportivas y otras para todas las personas que acceden a las áreas que administra el Parque Metropolitano de Santiago.
4. Promover igualdad de oportunidades a través de programas que tiendan a beneficiar con gratuidades a los sectores más desfavorecidos (extrema pobreza, discapacitados, grupos rurales, etnias, etc.).

Inspirado en estos objetivos el Parque Metropolitano ofrece los siguientes productos estratégicos:

Producto 1: Áreas Verdes.

Subproductos: a) Parque Metropolitano de Santiago con una superficie de 722 hectáreas, incluyendo a los Cerros San Cristóbal, Chacarillas, Pirámide y Bosque de Santiago; y b) Parques Urbanos que poseen una superficie de 96,3 hectáreas y comprenden 13 Parques Urbanos que están distribuidos en 11 comunas del Gran Santiago.

Producto 2: Zoológico, éste propende a la conservación, investigación de las especies que en él habitan, preservación de la fauna nativa y exótica, además de recrear y educar a sus usuarios acerca del cuidado y respeto de la fauna nativa y exótica. Este abarca una superficie de 4,8 hectáreas y una población de más de 1.000 animales que están distribuidos entre 158 especies.

Subproductos: a) Exhibición animal, y b) Preservación y conservación de fauna nativa y exótica.

Producto 3: Diversión y Esparcimiento.

Subproductos: a) Zonas de Picnic, el PMS tiene variadas zonas de picnic cuyo uso es gratuito, todas ellas están equipadas con fogones, mesones, asientos, agua potable, basureros y baños públicos; b) Gimnasia entretenida y yoga. Estas actividades deportivas son organizadas todos los fines de semana, y pueden participar los visitantes de forma gratuita; c) Piscinas, existen dos piscinas, la piscina Tupahue de 82 metros de largo por 25 de ancho, inaugurada en 1966 y ocupa una extensión de 4 mil metros cuadrados en la ladera nor-poniente del cerro San

¹ Esta minuta ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) Metropolitano y Parque Metropolitano de Santiago (PMS), realizada por FOCUS Estudios y Consultorías Ltda. La Evaluación Comprehensiva del Gasto fue realizada por dicha Consultora en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad de la institución evaluadora y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

Cristóbal; y la piscina Antilén de 92 metros de largo por 25 metros, inaugurada en 1976, ubicada en la cumbre del cerro Chacarillas.

Producto 4: Educación Medio Ambiental.

Subproducto Centro de Educación Ambiental del Bosque de Santiago, que tiene por objetivo realizar actividades de educación ambiental no formales al aire libre, creado en 1999 con un acuerdo entre el Parque Metropolitano de Santiago y la London Ecology Unit (LEU) de Inglaterra. Cuenta con una infraestructura consolidada consistente en un anfiteatro, una casa de acogida para profesores, viveros, senderos, exhibición de fauna chilena, estaciones de reciclaje y compostaje, lagunas artificiales y planta de tratamiento de aguas servidas, entre otras.

Producto 5: Cultura.

Subproducto Casa de la Cultura es la principal instalación cultural del PMS. En ésta se desarrollan actividades artístico – culturales (exposiciones de arte, conciertos dominicales, seminarios y otros eventos) durante todo el año, los fines de semana del año hay actividades artísticas gratuitas para el público.

Producto 6: Gratuidades.

Subproductos: a) Gratuidades Zoológico, b) Gratuidades Centro de Educación Ambiental Bosque Santiago, c) Gratuidades Piscinas. La definición en que se basa el PMS para establecer a quienes se concede gratuidad es la siguiente: beneficio que se otorga a grupos organizados que provienen de instituciones, programas y personas que atienden a niños, adultos y adultos mayores, de sectores de escasos recursos, de vulnerabilidad social y discapacitados.

A la cabeza de la estructura de la organización del PMS se encuentra la Dirección, existiendo unidades dependientes de ésta que funcionan de forma transversal, como son la unidad Asesora de la Dirección de la que dependen el Programa de Parques Urbanos y el Centro Educativo Bosque de Santiago. También se encuentra las oficinas de Prensa y Asuntos Públicos y el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC).

En la base de la estructura del parque existen 4 Divisiones – Jurídica, Parques y Jardines, Zoológico y Técnica – y 4 Departamentos – Administrativo, Finanzas, Auditoría Interna y Servicios Generales.

El presupuesto anual del PMS entre 2001 y 2008 se ha incrementado un 29% alcanzando los \$9.323 millones, lo que representa sólo un 1% del presupuesto total del Ministerio de Vivienda. Los ingresos de operación del PMS alcanzan en promedio al 19% del presupuesto de cada año en el período evaluado, siendo el Zoológico la principal fuente de ingresos (56%).

El gasto por su parte alcanza los \$9.121 millones en el año 2008 lo que equivale a un aumento del 27% respecto del año 2001. El 36% del gasto anual corresponde al ítem de personal del PMS en el período evaluado, correspondiendo el pago de horas extraordinarias el 18% del total del gasto en personal anual. Por otro lado, un 42% del gasto anual se destina al mantenimiento de las instalaciones existentes.

2. Principales resultados y recomendaciones

1. Los principales problemas que se detectaron en la evaluación son los siguientes:

a. El PMS recibe aporte fiscal que financia más de un 70% de su presupuesto total, lo que genera una gran estabilidad a su operación, existiendo pocos incentivos a la capacidad de generar mayores recursos propios y lograr el autofinanciamiento.

b. La dependencia jerárquica del MINVU resulta poco favorable para este Servicio desde la perspectiva de que representa solo un 1% del presupuesto total que administra el MINVU. Esta situación hace que las decisiones que requieren la aprobación Ministerial tengan baja prioridad respecto de los SERVIU o las SEREMI. Además, los objetivos del PMS y los de la Subsecretaría no tienen una relación directa, generándose un espacio para que, dado que la Subsecretaría es su superior jerárquico, alguna determinada gestión que siendo beneficiosa no se realice al no ser priorizada por el Ministerio.

c. Al regirse los recursos humanos por el estatuto administrativo, se generan problemas en cuanto a que las

labores en el PMS implica cubrir turnos de 24 horas todo el año y atención al público en los días sábados, domingos y festivos. Lo anterior, repercute en una alta asignación de descanso complementario, y elevado pago de horas extras. Por ejemplo, el promedio de horas extraordinarias mensual realizadas por funcionario fue de 59 hrs. en 2007 mientras que para el mismo año en la Subsecretaría de Vivienda fue de 8 hrs., en CONAF fue de 2 hrs., cifra similar a la de los SERVIUS.

d. Existe rigidez en el funcionamiento de los recursos humanos, especialmente en lo referente a contrataciones y la posibilidad de modificar la estructura organizacional del PMS, lo que no permite la contratación de personal más idóneo, existiendo requerimientos para postular a cargos directivos en la institución demasiado taxativos y en algunos casos obsoletos en cuanto a profesiones elegibles, dificultando procesos de selección competitivos.

Por ejemplo, al exigir como requisito títulos profesionales tan acotados para las jefaturas de las Divisiones Zoológico (Médico Veterinario), Técnica (Arquitecto o Ingeniero Civil) y Parques y Jardines (Ingeniero Agrónomo o Forestal).

La evaluación recomienda modificar la estructura jurídica hacia un modelo de Personalidad Jurídica Sin Fines de Lucro, específicamente una Fundación de Derecho Privado con el apoyo por parte del Estado, que financiaría gran parte del presupuesto anual de la institución y realizaría control tanto en lo relativo a su estructuración así como en la composición de su Directorio. Todo esto debería ir incluido en el proyecto de ley y en los estatutos de la Fundación. Esta estructura le permitiría al PMS lo siguiente:

a. Acogerse al Código del Trabajo eliminando los problemas de jornadas laborales amparadas en el estatuto administrativo, y pudiendo establecer sus propios requerimientos para los cargos y modificar su estructura organizacional.

b. No depender jerárquicamente del MINVU, a pesar de que se propone que el Estado continúe realizando el apoyo financiero de esta Fundación sujeto a mecanismos de control que fiscalicen la gestión y el uso de los recursos, tales como condicionar las transferencias de recursos a Convenios de Desempeño asociadas a la cumplimiento de metas estratégicas y financieras; y tener un Directorio con miembros del sector público, sector privado y de la sociedad civil.

Dados los requerimientos legales y los acuerdos que se deben generar para realizar una modificación de la envergadura de la que se propone, es que en conocimiento de que esta medida es de largo plazo, se proponen recomendaciones que pueden ser implementadas bajo la institucionalidad actual.

2. La evaluación detectó falta de claridad en los criterios de focalización del producto estratégico gratuidades, que permite el acceso al Zoológico, Centro de Educación Ambiental Bosque Santiago, y piscinas. Dado que no se precisan los criterios socioeconómicos ni los criterios de vulnerabilidad a considerar. Por lo anterior, se recomienda ser más explícito en la formulación de los criterios para llegar efectivamente a la población objetivo, incorporando la variable socioeconómica a los mecanismos de selección de beneficiarios. Para el caso de las rebajas, éstas también debieran contar con una focalización y selección, lo que en la actualidad no está definido y se otorgan a todos aquellos que no son beneficiados con gratuidades.

3. En consideración a la experiencia de la institución en preparar y desarrollar administrativamente los procesos de licitaciones de la mantención y conservación, y de la vigilancia de los Parques Urbanos, en controlar administrativamente el cumplimiento de dichos contratos y realizar las inspecciones técnicas, se recomienda estudiar la conveniencia técnico económico de continuar con la externalización de mantención de áreas verdes, y evaluar la externalización de los servicios de operación y mantención de piscina y casa de la cultura, seguridad, peajes, boleterías y otros servicios que se prestan en los diferentes productos estratégicos.

4. No existe una unidad operativa que se encargue de la infraestructura concesionada actualmente que corresponde al funicular, teleférico, quioscos y restaurantes. Los servicios concesionados están radicados en la sección Tesorería del Depto. de Finanzas, que tiene como rol recibir el pago de obligaciones de terceros con el Parque. Por tanto, no hay personal dedicado a elaborar bases de licitación, términos de contrato y de monitorear y fiscalizar el cumplimiento de éstos, así como de buscar nuevas oportunidades de negocios concesionables. En conjunto las instalaciones concesionadas representan un 15% de la valorización total de las instalaciones del PMS que es de UF 961.110.-

La producción de los servicios concesionados es considerada inadecuada, puesto que tanto en las bases de licitación como en la estructura de los contratos revisados, se constatan asimetrías de información y posibilidades de riesgo moral. Por ejemplo, el contrato no considera herramientas que permitan al parque tener una adecuada capacidad de monitoreo de la calidad de los productos entregados. Asimismo, no se consideran mecanismos que permitan al principal conocer la estructura de costos de la concesionaria, conocer las calificaciones del personal, u otros que permitan al principal mantener un conocimiento adecuado del funcionamiento de la concesión. Los contratos no cuentan con los incentivos a la provisión de un servicio de excelencia. Tampoco se consideran mecanismos que permitan al principal solicitar el cambio de personal que incurra en conductas inapropiadas o de exigir la utilización de implementos de seguridad inherentes a sus labores, exigir la realización de acciones tendientes a mejorar el servicio a los usuarios o a prevenir accidentes. Se detectan focos de incertidumbre, puesto que al ser la concesión un servicio que se encuentra dentro de las instalaciones del PMS, su afluencia de público estará en directa relación de las gestiones que realice el PMS para atraer mayor o menor cantidad de visitantes, sin embargo, el parque no tiene ningún tipo de regulación sobre las tarifas que se cobran al público en los servicios concesionados, sobre la forma de segmentar el público o de tarificar en base a la afluencia de público, quedando por entendido la fijación de precios queda a total arbitrio del concesionario.

Se recomienda crear una unidad destinada a rentabilizar la infraestructura del PMS que se encuentra concesionada y fiscalizar su correcta operación, así como también, evaluar otras unidades de negocio susceptibles de ser concesionadas, tales como concesiones publicitarias, de estacionamientos, servicios de transporte y servicios higiénicos.

5. La evaluación constató: a) la imposibilidad de conocer cuáles son los productos más rentables, dado que no es posible separar los ingresos y gastos que generan muchos de ellos; b) la falta de certeza a la hora de tomar decisiones de conveniencia económica de externalizar ciertas actividades asociadas a productos, dado que no es posible asociar los costos involucrados en ésta; y c) la mantención de tarifas en el largo plazo para varios de los servicios no concesionados que se ofrecen y la inexistencia de una definición clara de los motivos de tal mantención, no existiendo la posibilidad de determinar económicamente una tarifa óptima.

En este contexto, la tarifa adulto para acceder al Zoológico en términos reales muestra una caída desde 2003 al mantener fija la tarifa de \$2.000 desde dicho año. Algo similar ocurre con las tarifas para adultos de las piscinas Antilén y Tupahue que se mantuvieron fijas en \$6.000 y \$5.000 respectivamente en los años 2004, 2005, 2007 y 2008. Respecto del 2006 las tarifas de las piscinas fueron rebajadas en \$500. En adición, tanto el Zoológico como las piscinas muestran que han estado operando por sobre su capacidad óptima en los últimos años del período.

Dado lo anterior, se recomienda estudiar políticas de tarificación diferenciada para las Piscinas y Zoológicos o la posibilidad de ampliar las instalaciones ya que por períodos prolongados se ha mantenido con un uso mayor a la capacidad óptima. Por ejemplo, para el caso del Zoológico, establecer tarifas diferenciadas entre días de semana y fines de semana, lo que lleve a aplanar la demanda de visitantes y a evitar colapsos de visitas en días punta.

Además, estos argumentos llevan a recomendar establecer centros de costos e ingresos por producto estratégico que permitan identificar los excedentes o déficit de cada producto, la capacidad de autofinanciamiento y establecer metas o porcentajes de gastos por productos. Junto a esto, se sugiere la creación de indicadores de gestión relacionados a la generación de ingresos propios por producto, de manera de incentivar una mejor capacidad de autofinanciamiento institucional. A su vez, se debiera establecer un centro de costo relacionado con los gastos de administración y asociado con los productos estratégicos.

ORD. N° 0046 /

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
25 ENE. 2010 <i>Control de</i>
ENVIADO A: <i>Pensión</i>

ANT.: Ord. N° 55 del Director de Presupuesto de fecha 18 de Enero del 2010.

MAT.: Respuesta Institucional respecto de los Informes Finales de Evaluación Comprehensiva del Gasto al Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano y Parque Metropolitano de Santiago.

SANTIAGO, 22 ENE. 2010

**A : ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS**

**DE : PAULINA SABALL ASTABURUAGA
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO (S)**

En atención a la recepción de los Informes Finales de la Evaluación Comprehensiva del Gasto al Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano y Parque Metropolitano de Santiago, informo a usted que dicha evaluación, para ambos Servicios, ha sido un aporte en el proceso interno de mejoramiento de la gestión de cada Servicio.

Este Ministerio manifiesta su concordancia, en lo general, con las Conclusiones y Recomendaciones incorporadas en los Informes recibidos, valorando altamente las observaciones, en la perspectiva de su corrección y superación.

Se adjunta copia del Ord. N° 59 del 21.01.2010 y Ord. N° 0064 del 22.01.2010 sobre los comentarios al Informe final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto de los Directores del Parque Metropolitano de Santiago y del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, respectivamente.

Finalmente quien suscribe, agradece a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda su permanente disposición al trabajo en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y reitera su voluntad de seguir avanzando en la definición de los compromisos y metas que se asumirán a partir de los resultados de estos Estudios.

Saluda atentamente a usted,



Paulina Saball Astaburuaga
**PAULINA SABALL ASTABURUAGA
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO (S)**



ORD. N° 59

ANT.: Ord. N° 55 del Director de Presupuesto de fecha 18 de Enero del 2010.

MAT.: Respuesta Institucional respecto del Informe Final de Evaluación Comprehensiva del Gasto al Parque Metropolitano de Santiago.

SANTIAGO, 21 ENE. 2010

A : ALBERTO ARENAS DE MESA
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

DE : HERNÁN MERINO ROLLÁN
DIRECTOR (S) PARQUE METROPOLITANO DE SANTIAGO

En relación al informe final de Evaluación Comprehensiva del Gastos realizada a nuestro Servicio, quiero manifestar que dicho proceso ha sido un aporte para realizar mejoras de gestión interna, repensar la estructura del Servicio y proyectar el futuro que tiene nuestra institución.

Manifestamos nuestra concordancia, en lo general, con las Conclusiones y Recomendaciones incorporadas en el informe final, valoramos las observaciones, fundamentalmente aquellas que nos permiten mejorar nuestra gestión y proyectamos al futuro como una institución sólida que contribuye de manera significativa al mejoramiento de la calidad de vida de aquellas familias y organizaciones pertenecientes a grupos con vulnerabilidad social.

Finalmente, agradecemos a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda su permanente disposición a colaborar y apoyar la gestión de Parque Metropolitano de Santiago. En ésta línea reiteramos nuestra voluntad para seguir avanzando en la definición de los compromisos y metas que asumiremos a partir de los resultados de los Estudios.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



HERNÁN MERINO ROLLÁN
Ingeniero Agrónomo
Director (S)
Parque Metropolitano de Santiago


MMV/MHM/GSM/VC
Distribución

- Destinatario
- Gabinete Sra. Ministra de Vivienda y Urbanismo
- Gabinete Sra. Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo
- División Finanzas MINVU
- Dpto. de Planificación y Control de Gestión MINVU
- Unidad de Modernización y Control de Gestión PMS
- Archivo

ORD. N° _____ /

ANT.: 1.- Informe Final de Evaluación Comprehensiva del Gasto del SERVIU Metropolitano, elaborado durante el año 2009 por la Consultora FOCUS , contratada por la DIPRES.

2.- Ord. N° 3120 , del 07.07.09, de esta Dirección a la Jefa del Departamento de Evaluación de la DIPRES, que remitió observaciones al Informe de Evaluación Comprehensiva del Gasto.

MAT.: Respuesta de SERVIU Metropolitano al Informe Final de Evaluación Comprehensiva del Gasto realizada a este Servicio por la Consultora FOCUS , contratada por la DIPRES.

SANTIAGO,

A : SEÑORA MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO.

DE : DIRECTOR DE SERVIU METROPOLITANO.

Comunico a usted que en términos generales concordamos con las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Informe Final de la Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano , que hemos recibido de la DIPRES , porque en el se ha valorado la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la gestión que realiza este SERVIU para cumplir su misión, sus objetivos estratégicos y para gestionar y ejecutar los Programas y Proyectos Habitacionales , de Barrios y de Ciudad , que permiten mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan la Región Metropolitana.

Cabe hacer notar , que mediante Ord. N° 3120 de fecha 07.07.09 , de esta Dirección, remití al Departamento de Evaluación de la DIPRES nuestra observaciones específicas al Informe de ECG , que había presentado la Consultora FOCUS , las que ha considerado en su Informe Final .

En consecuencia , el día 19.01.10, nos reunimos con la Jefa de la División de Control de Gestión y el Jefe del Sector Presupuestario de la DIPRES y con la Coordinadora de ECG y la Jefa de Presupuesto del MINVU , para responder las recomendaciones contenidas en el Informe Final de ECG y analizar los compromisos que se deben asumir , para continuar con el mejoramiento de la gestión del Servicio durante el año 2010.

Esta Dirección , agradece al MINVU y a la DIPRES la buena disposición y el trabajo en equipo realizado para coordinar la realización de este estudio de ECG y espera que sigamos avanzando en la definición de los compromisos y metas que se asumirán a partir de los resultados del Informe Final.

Saluda atentamente a Ud.



ANDRÉS SILVA GÁLVEZ
DIRECTOR SERVIU METROPOLITANO

AAC-MDS.
Distribución

- Sra. Ministra de Vivienda y Urbanismo
- Dirección SERVIU Metropolitano.
- Sra. Paola Yañez C.-Coordinadora ECG del MINVU.
- Don Abel Aguilera C.-Coordinador de ECG de SERVIU Metropolitano.
- Of. Partes y Archivo.-



