

MINUTA EJECUTIVA
Evaluación Programas Gubernamentales
(EPG)

PROGRAMA RECUPERACIÓN DE BARRIOS (QUIERO MI BARRIO)

Elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) en base al Informe Final de la evaluación del Programa Recuperación de Barrios (Quiero Mi Barrio). Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del Panel Evaluador y no necesariamente representan la visión de DIPRES.

Panel Evaluador:

M. LORENA HERRERA (COORDINADORA)
JORGE LARENAS
CARLOS FUENSALIDA

AGOSTO 2010

MINUTA EJECUTIVA – N°14¹
PROGRAMA DE RECUPERACIÓN DE BARRIOS (QUIERO MI BARRIO)
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA – MINISTERIO DE VIVIENDA

PERÍODO DE EVALUACIÓN: Años 2006 – 2009
PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2010: M\$ 25.374.999

1. Descripción General y Objetivos del Programa

El “Programa Quiero mi Barrio” se originó a partir de una medida presidencial orientada a recuperar barrios deteriorados² y se inicia como una intervención piloto en 2006 y su ámbito de acción abarca todo el territorio nacional, a través de intervenciones en 200 barrios. De este modo, la necesidad de recuperar barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social da origen al Programa y motivan al MINVU a establecer el “barrio”, como un nivel intermedio de análisis y acción, que se inserta entre los niveles correspondientes a las zonas urbanas y el nivel correspondiente a proyectos de vivienda, ámbitos sobre los cuáles el Ministerio ha centrado su acción en el pasado.

El piloto inicialmente estaba previsto terminar en 2010, sin embargo la imposibilidad real de terminar en ese año las intervenciones en los barrios seleccionados, llevó a la decisión de postergar su término hasta el 2014.

El programa tiene dos componentes: (1) Plan de Gestión de Obras (PGO) y (2) Plan de Gestión Social (PGS).

Fin y Propósito del Programa (Objetivos del Programa)

Fin: “Contribuir a la cohesión social³ en las ciudades a través de procesos participativos de recuperación de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social⁴”.

Propósito: “Vecinos/as de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social mejoran sus niveles de integración social⁵ a través de su participación en iniciativas de recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno, fortaleciendo con ello sus redes sociales y vecinales”.

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación del Programa de Recuperación de Barrios (Quiero mi Barrio), en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Como resultado de la nueva política habitacional definida el año 2006, como política pública de 2da generación, donde el foco central de atención ya no estaba en el déficit habitacional, sino en la integración social y en la equidad en el acceso a los bienes nacionales de uso público.

³ La definición de cohesión social utilizada por el Programa Recuperación de Barrios, en concordancia con CEPAL (2007), está compuesta por cuatro dimensiones. En primer lugar, capital social, es decir, el estado normativo, de las redes y lazos sociales de confianza en una sociedad. Segundo, integración social, es decir, la provisión de un nivel mínimo de bienestar consistente con el nivel de desarrollo de un país. Tercero, inclusión social, es decir, la capacidad de una sociedad de tener una respuesta institucional que incorpore a la pluralidad de actores, y la cuarta, ética social, es decir, el desarrollo de valores compartidos como la solidaridad y la reciprocidad.

⁴ **Deterioro Urbano:** situaciones tales como segregación urbana, déficit o deterioro del espacio público, infraestructura y/o de equipamiento colectivo, imagen ambiental degradada y/o con problemas de conectividad y/o accesibilidad.

Vulnerabilidad Social: situaciones de habitantes con un débil sentido de pertenencia, estigmatización negativa, deterioro en las relaciones sociales, inseguridad ciudadana, concentración de problemas en ámbitos de educación, recreación y cultura, emprendimiento y población vulnerable”. Fuente: DS N° 14 (2007, Ministerios de Vivienda y Urbanismo).

Población Objetivo y Beneficiarios Efectivos

La población objetivo del Programa corresponde a los habitantes de los 200 barrios identificados por el MINVU en coordinación con los gobiernos regionales y Municipios, debiendo todos ellos cumplir con los criterios definidos por el Ministerio: barrios localizados en comunas urbanas con más de 70.000 habitantes, o conurbaciones de más de 100.000 habitantes, ciudades cabeceras de comuna de las 15 regiones y ciudades puerto que presenten deterioro urbano y vulnerabilidad social. Estos 200 barrios tienen una población estimada de 530.000 habitantes que constituye tanto la población potencial como la objetivo del programa.

Los beneficiarios efectivos en el período 2006-2009 se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1
N° de Beneficiarios Efectivos Años 2006-2009 (por año y región)

Región	Número de barrios con la intervención finalizada	Número de beneficiarios (habitantes de estos barrios)
Arica y Parinacota	2	3.784
Tarapacá	2	5.404
Antofagasta	1	900
Atacama	2	2.512
Coquimbo	1	1.276
Valparaíso	8	13.056
O'higgins	1	1.440
Maule	2	2.548
Bio Bio	7	10.576
Araucanía	2	4.040
Los Ríos	1	12.000
Los Lagos	2	15.252
Aysén	1	6.724
Magallanes	1	768
Región Metropolitana	12	36.376
TOTAL	45	116.656

Fuente: Base de datos Control de Gestión Programa de Recuperación de Barrios.

Descripción General del Diseño del Programa

Las instituciones involucradas en la ejecución del Programa, son el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tanto a nivel central como al regional, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs) y las oficinas del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) y las Municipalidades.

Los bienes y/o servicios que entrega el Programa se sintetizan en dos componentes:

Componente 1: Plan de Gestión de Obras (PGO) Barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social cuentan con obras físicas diseñadas, construidas o

recuperadas, orientadas a revitalizar el espacio público-colectivo e integrar los barrios a la ciudad⁶.

Este componente contempla acciones⁷ para la recuperación físico-urbana del barrio, a través del mejoramiento o dotación sustentable de equipamientos y espacios públicos⁸, que contribuyan a fortalecer los vínculos comunitarios y que faciliten la integración urbana.

Componente 2: Plan de Gestión Social (PGS) Organizaciones vecinales de los barrios del Programa reciben cooperación y asesoría en fortalecimiento organizacional para hacerse cargo de sus planes de recuperación.

El Plan de Gestión Social tiene por objetivo general definir, planificar e implementar todas las iniciativas necesarias⁹ para fortalecer el tejido social y mejorar los niveles de integración social del barrio, promoviendo la participación de los vecinos en torno a la recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno.

Una vez seleccionados los barrios, el diseño del modelo operativo establece que la intervención del Programa se extiende convencionalmente en una duración máxima de 24 meses¹⁰, en los cuales se desarrollan cuatro fases consecutivas que presentan diferencias en su extensión temporal según se trate de barrios localizados en la Región Metropolitana (RM) o en una región distinta a ésta:

- **Fase 0:** Contempla la formalización de acuerdos de implementación del Programa entre la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el Municipio donde se emplaza el barrio. En esta fase de instalación, en conjunto con los vecinos la SEREMI de Vivienda y Urbanismo -de manera autónoma o en convenio con el Municipio- define y da inicio a la realización de una Obra de Confianza¹¹ con la finalidad de “encausar la atención, motivación y credibilidad del barrio hacia el Programa”¹². Asimismo, en esta etapa, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo acuerda con el Municipio la transferencia de recursos provenientes del Fondo de Desarrollo para las Telecomunicaciones (de la SUBTEL), para la licitación de un contenedor o la construcción de un inmueble para la localización de un Telecentro comunitario. No obstante, la ejecución constructiva de ambas obras se realiza durante las Fases I y II del Programa, así como su seguimiento técnico y social¹³.

⁶ Las obras las pueden ejecutar SERVIU o el respectivo Municipio.

⁷ Tales como: Estudios técnicos de base y Talleres de diseño participativo.

⁸ Incluye obras físicas tales como: Áreas verdes (plazas, jardines, bandejones); Equipamiento comunitario (sedes comunitarias nuevas o mejoramiento de existentes); Circulación (pavimentos de calzadas y aceras, pasos peatonales y similares); Obras complementarias (Iluminación, Arborescencia, Mobiliario; Cierros; Señalética); Gestión de suelo (compras de terrenos) e Implementación de recintos (mobiliario y equipamiento).

⁹ Tales como: Diagnóstico participativo, Asambleas comunitarias y Talleres de capacitación.

¹⁰ Cabe hacer la precisión que en el caso de los barrios de mayor complejidad (Barrios Críticos), el plazo máximo se extiende a 36 meses considerando una duración de 6, 26 y 4 meses respectivamente a cada una de las fases.

¹¹ Los antecedentes revisados señalan que el inicio de la obra de confianza es variable, dado que el carácter piloto del programa permitió probar alternativas distintas para su ejecución, pudiendo ésta ser ejecutada íntegramente en la fase 0, así como en la fase I o II.

¹² El Programa señala que esto se explicita en el “Convenio de Obra de Confianza Programa Recuperación de Barrios”, establecido entre la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y los Municipios involucrados.

¹³ De acuerdo a lo indicado por el Programa, los antecedentes de la implementación del Telecentro, fueron extraídos de Documento de SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo “Fase 0: Metas y acciones a seguir” (borrador); y de los antecedentes aportados por equipos regionales participantes en

- Fase I Formulación de Contrato de Barrio¹⁴:** Se produce la difusión del Programa a la comunidad, y la conformación de equipos de barrio que en el caso de los barrios críticos¹⁵ dependen directamente de la respectiva SEREMI¹⁶ y en el resto de los barrios son contratados por los respectivos Municipios (en el marco de convenios de transferencia entre la SEREMI y el Municipio) o bien se trata de consultores (contratados vía licitación pública por las SEREMI). Esta fase tiene por objetivo conocer la realidad de cada barrio e identificar fortalezas y debilidades urbanas (físicas y sociales), lo que se obtiene mediante un estudio técnico de base y un autodiagnóstico comunitario¹⁷, los que conjuntamente permiten la formulación del Proyecto Integral de Recuperación¹⁸. En esta fase se constituye un Consejo Vecinal de Desarrollo¹⁹ (CVD) entidad que ha suscrito el Contrato de Barrio con el Municipio y el MINVU. Esta fase contempla un plazo máximo de 4 meses en regiones y en el caso de la RM el plazo se amplía a 5 meses.
- Fase II Ejecución del Contrato de Barrio:** El equipo ejecutor lleva a cabo el Plan de Gestión de Obras, el Plan de Gestión Social (contemplando acciones de los ejes metodológicos transversales: participación ciudadana; identidad y patrimonio; medioambiente; seguridad ciudadana y conectividad digital). En esta fase se establece una dinámica de trabajo conjunto con el CVD en el acompañamiento y monitoreo del Contrato de Barrio, tanto en las

Videoconferencia de ajuste de flujograma de ejecución Municipal a cargo del equipo consultor de SUR Profesionales (23 de marzo de 2009).

¹⁴ “Contrato de Barrio: Documento suscrito por el Consejo Vecinal de Desarrollo, el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, en adelante el SEREMI de Vivienda y Urbanismo, como representante de la Mesa Regional y el Alcalde respectivo, que deberá contener como proyecto integral un plan de gestión físico de obras y un plan de gestión social, con plazos y costos definidos, el cual será ejecutado con recursos propios del Programa”. Fuente: DS N° 14 (2007, Ministerios de Vivienda y Urbanismo).

¹⁵ Los barrios críticos son barrios con alta concentración de deterioro urbano y vulnerabilidad social. Presentan déficit de infraestructura, equipamiento u otros déficit de escala mayor, por lo que puede requerir modificaciones del espacio construido” (Minuta Selección de Barrios).

Se entiende por mayor complejidad de estos barrios cuando se presentan una o más de las siguientes situaciones:

- Barrios de extensión mayor, que generalmente se localizan en las periferias de las ciudades o forman parte de las llamadas “periferias interiores” y que se caracterizan por concentrar población en situación de pobreza.
- Barrios con problemas de trama urbana por baja legibilidad y accesibilidad, tanto al interior del barrio como en su contexto urbano. Esto se traduce en situaciones de aislamiento periferia-centro con desventajas para el traslado a las fuentes laborales, y el acceso a comercio y servicios.
- Barrios que presentan déficit de infraestructura urbana, acompañado de alto deterioro de las viviendas y compleja situación legal en cuanto a la calidad jurídica de la propiedad del suelo. Barrios con estándares de diseño y espaciales mínimos.
- Barrios altamente estigmatizados en el contexto urbano comunal y/o metropolitano. Tienen una imagen negativa marcada por la inseguridad.
- Barrios desprovistos de redes de protección comunitarias e institucionales.
- Barrios que presentan situaciones de vulnerabilidad social asociados a jóvenes y niños, tales como deserción escolar y ausentismo estudiantil, trabajo infantil, e incorporación de niños a las redes de comercialización y consumo de drogas y alcohol.
- Barrios que presentan situaciones de vulnerabilidad asociados a jefatura de hogar femenina, embarazo adolescente, desempleo y bajo nivel educacional de la población adulta.
- Barrios con problemas ambientales significativos tales como basurales, pozos de extracción de áridos, sitios eriazos de grandes proporciones en estado de abandono, riberas de cuencas contaminadas, bordes de quebradas, entre otros.

¹⁶ La decisión de intervenir los barrios críticos desde equipos coordinados directamente desde las SEREMI, responde a una estrategia ministerial para asegurar condiciones estables de ejecución en barrios emblemáticos (asociados a presupuestos de inversión significativos) en el marco de un Programa descentralizado.

¹⁷ Ambas iniciativas son desarrolladas por los equipos de barrio. El autodiagnóstico se realiza a partir de técnicas convencionales que incluyen consultas ciudadanas y talleres comunitarios.

¹⁸ El proyecto integral de recuperación incluye el Plan de Gestión de Obras y el Plan de Gestión Social.

¹⁹ Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD): organización comunitaria funcional constituida de acuerdo a la Ley N° 19.418, que actuará en representación del barrio, constituida por representantes de organizaciones sociales, actores locales relevantes y personeros de entidades públicas o privadas involucradas en el territorio. La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo actuará como secretario técnico.

obras físicas como sociales. Esta fase en regiones no puede exceder los 18 meses y en la RM se restringe a 17 meses.

- **Fase III Evaluación y Cierre del Programa.** Se abordan las actividades de cierre del Programa, llevando a cabo la evaluación participativa de productos y resultados del mismo, la sistematización y formulación de la agenda futura²⁰ con la que culmina la intervención, evaluando junto al CVD su continuidad como organización formal de gestión local. El hito de cierre del Programa se organiza en conjunto con el CVD buscando resaltar aspectos singulares de la identidad del barrio y del proyecto desarrollado en éste. Esta fase contempla en todas las regiones una duración de 2 meses.

En cuanto al mecanismo de identificación y selección de los barrios, éste se determina en un comienzo, en el año 2006, identificando siete barrios prioritarios para iniciar una recuperación²¹; luego y con la finalidad de complementar la medida número 31 del Programa de Gobierno de la anterior administración, que buscaba revitalizar las ciudades puerto, incorpora 13 barrios pertenecientes a las comunas de San Antonio (Región de Valparaíso), Talcahuano (Región del BioBio), Coronel (Región del BioBio) y Valparaíso (Región de Valparaíso); y posteriormente para los barrios restantes se establece un proceso de selección compartido en los ámbitos regionales, para lo que se conforman mesas regionales, que son presididas por el Intendente Regional, en representación de la Presidenta, e integradas por el Consejo Regional, la Asociación Chilena de Municipalidades y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que actúa de Secretaría Técnica.

En este último caso, el procedimiento de selección de barrios se estructura en dos etapas. La primera etapa, es la selección de las comunas, lo cual se realiza siguiendo dos criterios: comunas con más de 70.000 mil habitantes o que forman parte de ciudades conurbadas²² de 100 mil y más habitantes; y comunas cuyo porcentaje de personas pobres es mayor al 10%, según encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2003.

Una vez seleccionadas las comunas, la segunda etapa consiste en la selección de los barrios que forman parte de las comunas previamente seleccionadas que serán objeto de la intervención, para esto se determinan tres criterios que son los siguientes: (a) barrios urbanos que presentan problemas de deterioro urbano, de acuerdo al criterio del municipio responsable; (b) barrios que presentan situaciones de vulnerabilidad social, de acuerdo al criterio del municipio responsable; y (c) barrios y sectores en donde se pueda dar sinergia de recursos propios del sector o intersectoriales, tales como una cartera de proyectos locales en curso o programada o la existencia de otros proyectos estratégicos regionales con impacto en el barrio.

En cuanto a las modalidades de transferencias de recursos y pagos, éstas operan dependiendo de si se trata de procesos de licitación para la contratación de los equipos de barrio o de procesos de licitación de obras. En el primer caso existen dos

²⁰ En muchos casos la recuperación de un barrio toma tiempo. Esto porque no sólo se trata de construir obras, también hay que reconstruir las relaciones sociales entre vecinos. En ese marco, la agenda futura es un plan de largo plazo para que los vecinos visualicen aquellas obras y actividades necesarias para que la calidad de vida en un barrio sea óptima.

²¹ Medida 30 de "Plan de 100 días: 36 compromisos" Presidenta Michelle Bachelet: El Volcán en Puente Alto, Santa Adriana en Lo Espejo y Villa Portales en Estación Central, todos de la Región Metropolitana; Boca Sur en San Pedro de la Paz y Pedro de Valdivia Bajo en Concepción, ambos pertenecientes a la región del Bío Bío; Placilla y Rodelillo en Valparaíso.

²² Una conurbación es el resultado de que un área urbana o aglomeración producto de su crecimiento poblacional o expansión física, que produce una fusión con otras áreas, formando un continuo urbano.

modalidades: contratación de consultoras previa licitación pública²³ y “convenios marco” suscritos bilateralmente entre la SEREMI y el Municipio. En el caso de la licitación de obras, existen dos modalidades: ejecución municipal y ejecución SERVIU. En ambos casos, una vez aprobados los proyectos tanto técnica como financieramente en la Mesa Técnica Regional, se realiza la transferencia de recursos (al Municipio o SERVIU, según corresponda) para llevar a cabo la licitación y ejecución de obras. Posteriormente, tanto el Municipio como el SERVIU deben rendir cuenta por los recursos transferidos.

2. Resultados de la Evaluación

2.1. Diseño del Programa

El Programa no tuvo como origen el análisis metódico de un problema ni un diagnóstico previo. La definición de la cantidad de barrios (200) tampoco posee un estudio como sustento; no obstante, hubo ejercicios iniciales para la elaboración de una matriz de marco lógico que permitiera estructurar un programa orientado a la mejor solución. De hecho, para la obtención de los recursos el primer año de Programa, se ingresaron Fichas de Programa de cada barrio a MIDEPLAN para su aprobación que contaron con sus marcos lógicos.

Sin embargo, hoy día este Programa cuenta con una MML que le da una estructura lógica a su desarrollo y que resulta plenamente consistente con su quehacer. De esta manera, el panel evalúa como bien definido el problema que da origen a este Programa así como la forma de abordar dicho problema.

En cuanto a los criterios de selección de los barrios, se observa que éste se focaliza en barrios más que en beneficiarios en tanto sujetos sociales (individuales o colectivos). No se observan criterios precisos para la selección de barrios (aparentemente por la inexistencia de estadísticas a escala barrial) concentrándose en la caracterización comunal (porcentaje de población pobre comunal según Encuesta CASEN 2003) y estableciendo criterios sobre barrios (deterioro urbano y vulnerabilidad social, ambas dimensiones sin una definición precisa por parte del Programa) lo que parece redundar en una selección en base a criterios aplicados desde la percepción en el nivel regional y/o local.

2.2. Organización y Gestión del Programa

El Programa ha sido reformulado en su estructura organizacional, lo que apunta a consolidar una nueva política del MINVU que se viene gestando desde hace algunos años, la cuál es la de priorizar la intervención por territorio más que por líneas de financiamiento. El cambio realizado consistió básicamente en llevarlo desde un diseño institucional anexo al del Ministerio, a uno que lo integra en su orgánica, lo que se evalúa como apropiado²⁴. Precisamente, en éste se indica que en sus inicios el Programa se asentó en una estructura paralela a la línea jerárquica ministerial, creando la figura gerencial de una Comisión Asesora Ministerial del Programa, la que inicialmente estuvo compuesta por los máximos directivos del Ministerio²⁵, el Director

²³ La licitación pública y la posterior contratación de las consultoras se realizan desde la respectiva SEREMI puesto que el Programa no tiene atribuciones para llevar adelante tales procesos administrativos.

²⁴ Esto se ve reflejado en los antecedentes aportados por el propio Programa los que se sustentan principalmente en el “Estudio Seguimiento y Análisis Institucional del Programa Recuperación de Barrios” realizado por SUR Profesionales Consultores. 2009.

²⁵ Subsecretaría del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Jefe de la División de Desarrollo Urbano, la Jefa de la División de Finanzas, el Jefe de la División Técnica; el Jefe de la División de Política Habitacional.

del SERVIU Metropolitano, y los Secretarios Regionales Ministeriales de las Regiones del BíoBío, Valparaíso y Metropolitana. Esta comisión mandataba a una Secretaria Ejecutiva, instancia que gerenciaba el Programa. En la actualidad, y como una forma de incorporar los mecanismos de coordinación, se ha dado curso a una decisión política de institucionalizar el Programa, vinculándolo a la estructura regular del Ministerio. De esta forma la dirección del Programa Quiero mi Barrio, continúa estando en una Secretaria Ejecutiva pero ahora inserto en el recientemente creado Departamento de Barrios dependiente de la División de Desarrollo Urbano.

Tomando en consideración los desafíos gubernamentales y el propio diseño del Programa además del contexto de intervención, la estructura organizacional resulta adecuada en la medida que vincula efectivamente el nivel central con el regional disponiendo de equipos suficientes en número y competencias (se han constituido en todas las regiones equipos interdisciplinarios tanto a nivel de las coordinaciones regionales como comunales y barriales) para enfrentar las diversas actividades asociadas a la producción de los componentes programáticos. De igual forma el Programa ha logrado un cierto anclaje territorial a través de los equipos de barrios. No obstante, una dificultad observada tiene que ver con una disociación inicial entre las iniciativas innovadoras del Programa con la dinámica propia de un sector con una fuerte cultura institucional orientada a la entrega de subsidios y al financiamiento y ejecución de obras cuya consecuencia generó un lento despegue del programa al interior del Ministerio.

En cuanto a los criterios de asignación de recursos resultan insuficientes en la medida que combinan criterios genéricos para la categorización de niveles de criticidad de los barrios con una segunda categorización -sin duda cuestionable- en relación al número de viviendas contenidas en los barrios. Al respecto, es sabido que la complejidad de una intervención de este tipo puede variar por una combinatoria compleja de variables respecto del barrio (antigüedad, tipo de edificación, densidad, tipología de viviendas, localización y contexto urbano-territorial) que al momento no están siendo consideradas en la decisión del monto de recursos a invertir en determinado barrio.

Por otra parte, los mecanismos específicos de transferencia de recursos dependen de las condiciones particulares de desarrollo de la intervención en cada barrio, puesto que las carteras de proyectos pueden variar (dependiendo de las capacidades de gestión de los equipos de barrio y de las predisposiciones de los habitantes respecto del Programa) al mismo tiempo que en la ocasión de proyectos similares en distintos barrios, los valores asociados se observan disímiles, lo cual indicaría la ausencia de estándares para los proyectos a desplegar en los barrios. Si bien directivos del Programa plantean que la disimilitud se debe a que los proyectos nacen de propuestas de los habitantes de los barrios, no es posible sustentar que la solución para un mismo problema tenga variaciones significativas en sus costos. Se entiende que el diseño puede contemplar la identidad del barrio y sus habitantes pero cuidando de encontrarse dentro de un rango definido en el costo unitario (\$/m² por ejemplo).

Un último aspecto es el de implementar un sistema de acompañamiento una vez terminada la última fase del Programa en el barrio. Este sistema debería contemplar al menos una presencia permanente en el barrio, apoyando la gestión y permanencia del Consejo Vecinal de Desarrollo. El municipio debería ser un actor clave en esta etapa.

2.3. Eficacia y Calidad del Programa

El cumplimiento del propósito se evalúa a partir de 5 indicadores. El primero de ellos corresponde al porcentaje de barrios identificados con contrato firmado²⁶, indicador que alcanza en el 2009 un 100%. Un segundo indicador es la variación de la percepción de conocimiento entre vecinos el que alcanza un +9,6% de aumento en el año 2010 respecto a la situación que existía antes de que comenzara el programa²⁷. El tercer indicador corresponde a la variación en la disposición de los vecinos para participar en el mejoramiento de su barrio, habiendo variado positivamente en un 1%²⁸. El cuarto indicador medido corresponde a la variación en la imagen barrial la que ha variado en un 16,8%²⁹. El quinto indicador es el porcentaje de CVD que representan a organizaciones formales de barrio, el que alcanza un 73.3%. El análisis de estos indicadores permite afirmar que el programa ha contribuido al logro del propósito. Sin embargo la no existencia de metas no permite afirmar Noel nivel de logro obtenido. Es así como resulta altamente recomendable que el Programa fije metas para cada uno de los indicadores definidos lo que permitirá poder realizar evaluaciones anuales de los logros alcanzados.

Por otro lado, la medición de la producción de ambos componentes se ve dificultada por el hecho de que el Programa se encuentra aún en plena ejecución, habiéndose terminado la intervención en solo 45 barrios de los 200 contemplados en el piloto³⁰. Estos 45 barrios con intervención finalizada corresponden a una población beneficiaria de 116.656 habitantes de dichos barrios (23,3% de cobertura con respecto a la población objetivo y 2,3% respecto de la población potencial).

En cuanto al componente PGO (Plan de Gestión de Obras), si bien se conoce que éste ha recuperado 183.825 m² de áreas verdes, al no existir una meta en la

²⁶ Cumplimiento del Objetivo “**Porcentaje de barrios identificados con contrato de barrio firmado**”, 2006: 0%; 2007: 50%; 2008: 91,5%; 2009: 100%.

²⁷ Se mide con encuestas, específicamente la respuesta a la pregunta ¿conversa con los vecinos del barrio?

²⁸ Se mide con encuestas, específicamente la respuesta a la pregunta ¿le interesa participar activamente en el mejoramiento de su barrio?

²⁹ Se mide con encuestas, específicamente la respuesta a la pregunta ¿el hecho de vivir en este barrio lo hace sentir?

³⁰ Existen varias razones para explicar el retraso en los plazos inicialmente establecidos por el diseño del Programa en los barrios, a continuación se describen algunos de ellos:

- Primero: El año 2006, se decide en acuerdo con MIDEPLAN iniciar el programa a través de la contratación de los equipos de barrio sólo para la ejecución de la Fase I, como asistencia técnica. Para ello, se elabora una Ficha de Programa que es presentada a MIDEPLAN y se aprueban los recursos para partir con 56 barrios vulnerables. Terminada la Fase I, y evaluado el desempeño de los equipos de barrios contratados vía licitación pública, se procedía a su contratación vía trato directo para el desarrollo de las Fases II y III, para lo cual se elaboró una segunda Ficha de Programa presentada y aprobada por MIDEPLAN. El tiempo transcurrido en la tramitación de la contratación para las fases II y III, particularmente en lo que tiene que ver con la toma de razón por parte de la Contraloría, tomó en promedio 317 días, generando un período de paralización de la intervención en los barrios, y el consecuente retraso en el diseño de proyectos.

- Segundo: El año 2007, por recomendación de la Presidencia, se decide priorizar la instalación de los equipos de barrio en los municipios y no en consultoras. Esta decisión, detiene el proceso de licitación pública programado para ese año, y se inicia una gestión con todos los municipios que contaban con barrios seleccionados para firmar Convenios e instalar el programa en sus comunas. Dicha priorización no se realizó sobre un diagnóstico o estudio previo.

- Tercero: La instalación de las Mesas Técnicas Regionales y Mesa Técnica Nacional como sistema para la aprobación ex ante de proyectos, requirió el diseño de instructivos y herramientas para la revisión y aprobación de proyectos, adecuando los instructivos trabajados previamente con MIDEPLAN.

- Cuarto: El tiempo destinado al diseño de los proyectos con la participación de la comunidad superó lo inicialmente previsto, por lo que hasta el año 2008, no se contaba con un número significativo de proyectos para su contratación.

producción de este componente, no es posible evaluar tal valor como satisfactorio o deficiente. Sin embargo se destaca el hecho que un 96% de los 200 barrios ha realizado al menos una obra del PGO y que un 70% presenta cumplimiento del PGO según el plan de trabajo con el CVD. En este sentido, hasta abril de 2010 había un total de 958 proyectos terminados lo que equivale al 46,5% de las obras presupuestadas, lo que señala sin duda un mejoramiento en las condiciones físicas del entorno.

El Programa contribuye al fin declarado en cuanto a mejorar la cohesión social de los barrios intervenidos, así como en mejorar las condiciones físicas del entorno a través de la construcción de obras de infraestructura y áreas verdes. En efecto, la constitución de los Consejos Vecinales de Desarrollo (CVD)³¹ y la consiguiente firma de los Contratos de Barrio³² en el 100% de los barrios indican que en ellos se ha iniciado una intervención social de acuerdo a los lineamientos del Programa. Esto representa una situación mejorada respecto de la inicial, ya que los grados de participación y organización barriales necesariamente se incrementan al llegar a conformar los CVD, dada la metodología empleada en las intervenciones barriales por el Programa.

Finalmente, se ha constatado una considerable demora en la ejecución del programa por parte de los municipios, lo que debido a la considerable cantidad de barrios ejecutados por estas corporaciones ha provocado atrasos en el inicio de obras, en la puesta en marcha de las fases del programa, problemas de ejecución de gasto derivado de la tardía rendición de recursos transferidos por parte del Ministerio, y un dispar avance de las fases del programa, el cual depende netamente de la gestión de cada municipio.

2.4 Antecedentes Financieros

Del siguiente cuadro se deduce que el Programa fue tomando cada vez más importancia dentro del ministerio, al menos en términos financieros, llegando el 2008 a alcanzar el 7,0% del presupuesto del MINVU. En el año 2010 se produce una baja considerable en el presupuesto debido a que el Ejecutivo definió que los recursos faltantes para cerrar los 155 barrios en ejecución, se dividirían en 4 años hasta el 2014. Cabe recordar que el Programa consideraba originalmente la ejecución del plan de obras en los 200 barrios en el período 2006-2010 con montos previamente definidos.

Cuadro N°2 Presupuesto Inicial del MINVU y del Programa (2006-2010)

Año	Presupuesto Inicial MINVU (a)	Presupuesto Inicial del Programa (b)	% (b/a)
2006	654.508.243	9.619.765	1,5
2007	714.762.045	8.533.709	1,2
2008	757.051.695	53.173.314	7,0
2009	871.633.606	57.497.522	6,6
2010	1.088.007.876	25.374.999	2,3

Fuente: MINVU

³¹ Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD): organización comunitaria funcional constituida de acuerdo a la Ley N° 19.418, que actuará en representación del barrio, conformada por representantes de organizaciones sociales, actores locales relevantes y personeros de entidades públicas o privadas involucradas en el territorio.

³² El Contrato de Barrio es el resultado de un proceso de negociación entre el CVD y el Equipo de Barrio, a la vez que requiere de arribar a consensos al interior de la comunidad.

2.5 Eficiencia y Economía

El desglose del gasto por componente se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N°3
Gasto Total³³ por componente 2006-2009 (Miles de \$ 2010)

	2006		2007		2008		2009	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
Plan de Gestión Social	36.561	3%	3.918.421	3%	5.556.220	15%	8.956.751	17%
Plan de Gestión de Obras	1.171.321	97%	17.937.579	97%	32.014.959	85%	43.543.745	83%
Total	1.207.882	100%	21.856.000	100%	37.571.179	100%	52.500.496	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el MINVU

Como se aprecia en el cuadro anterior, la distribución del gasto por componente muestra que el Plan de Gestión de Obras es mayor, lo que se explica por el propio carácter de los componentes. En efecto, esta componente representó en el año 2006 un 97% del gasto total, lo que en primera instancia llama la atención por no haber en ese año Plan de Obras definidos. La explicación entregada por el Programa a este efecto, es que corresponde a las obras de confianza. De esta manera y considerando que se comienza con 75 barrios el año 2006, da un promedio por obra de confianza de M\$15.617,6, valor que se ajusta al concepto de “obra de confianza” definida por el Ministerio y por ende resulta coherente con el gasto realizado.

Si se realiza un análisis de la evolución del gasto promedio por beneficiario, se obtienen que dicho parámetro ha tenido un aumento entre el 2007 y 2009 del 9% para el PGS aumentando de 16,4 a 17,9 (miles de \$/hab 2010) y de un 16% para el PGO incrementándose de 75,03 a 86,92 (miles de \$/hab 2010).

El comportamiento señalado resulta lógico, puesto que es esperable que en la medida que el Programa consolide su accionar se comience a consolidar el desarrollo del trabajo con los vecinos y la inversión contemplada para el barrio, y por ende aumente el gasto.

Si se hace un análisis de la descomposición del gasto en componentes y gasto administrativo por beneficiario resulta ser el primero el más relevante. Sin perjuicio de ello en el año 2007, la participación de los gastos administrativos respecto a los gastos totales del Programa, ambos por beneficiario, casi duplicaba su valor (el año 2009 alcanzó los 7,85 y el 2007 era de 13,23 ambos en miles \$ 2010). Ello se justifica por el hecho que al comienzo del Programa se gasta en poner en marcha los consejos vecinales de desarrollo, gastos que son de carácter administrativo, así como en instalar los equipos de barrios en regiones lo que también corresponden a gastos de igual índole. De esta manera se tiene que la disminución de la participación de dichos gastos ha sido de un 40,7% en el período 2007 – 2009, hasta alcanzar un valor de 7,85 (miles \$ 2010).

³³ Incluye las tres fuentes de gasto: gasto devengado del presupuesto asignado, gasto de transferencias de otras instituciones públicas y aporte de terceros (recursos consignados en 2, Extra presupuestarias, del cuadro Fuente de Financiamiento del Programa). No incluye información de gastos de administración.

Sin embargo, si se hace un análisis en términos relativos, se tiene que su participación porcentual ha decrecido sistemáticamente. Es así como en el año 2006 los gastos por concepto de administración eran el 61.5% del total del Programa, habiendo disminuido al 7% en el año 2009.

Sin duda, porcentajes como los del año 2006 son extremadamente altos. Revisada la literatura y en particular el Programa de proyectos urbanos integrales también del MINVU, se tiene que los gastos administrativos representan entre el 5% y el 10% de los gastos totales de un Programa.

Por lo tanto, se puede afirmar que a partir del año 2008 se normaliza el gasto administrativo, representando valores respecto al total de gasto, dentro de lo esperable para este tipo de Programas.

De acuerdo a los datos entregados por el MINVU, el % de ejecución presupuestaria del Programa, excluyendo el año 2007 ha ido permanentemente en aumento, comenzando en un 33% el primer año de puesta en marcha (2006) y llegando a un 98% el año 2009. Merece un comentario especial el año 2007 al haberse ejecutado un 293% del presupuesto inicial. De acuerdo a lo informado por los profesionales del Programa, ello se debió a la baja en el presupuesto inicial, el que incluso fue menor al del año anterior. Habiéndose devengado el total de lo asignado, se solicitaron recursos adicionales a DIPRES los que fueron provistos. Así, el gasto devengado fue superior al presupuesto inicial

De esta manera se evalúa como consistente la solicitud de recursos que se hace anualmente, con las reales posibilidades de ejecutar el presupuesto, puesto que ya en régimen, el Programa ejecutó el 98% de lo asignado.

3. Justificación de la Continuidad del Programa

El Programa Quiero mi Barrio ha constituido un aporte importante en cuanto probar un modelo de inversión pública, con el concepto de “intervención territorial” y no por líneas de financiamiento (subsidios para el financiamiento de obras).

El foco central del Programa y lo que busca resolver, es que Vecinos/as de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social mejoren sus niveles de integración social a través de su participación en iniciativas de recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno, fortaleciendo con ellos redes sociales y vecinales, lo que podría expresarse en llegar a una “nivelación” de barrios vulnerables con estándares mínimos de habitabilidad, estándares que hasta ahora no se han definido.

Del mismo modo, los beneficiarios del Programa alcanzan el 10,6% de la población potencial, por lo que resta aún bastante población que no ha resuelto el problema que origina esta iniciativa.

Así visto, pareciera ser clara la conveniencia de continuidad del Programa. Sin embargo, es importante para ello definir qué modalidad se asumirá una vez terminada la fase piloto en el 2014. Es importante señalar que a juicio de la contraparte institucional, dicho Departamento de Barrios, ya está en condiciones de iniciar una nueva fase del Programa, incorporando nuevos barrios bajo la modalidad concursable y desde una lógica de Programa permanente.

No obstante ello, a juicio de este panel, hay aspectos que deben ser mejorados para justificar su continuidad.

En los aspectos estratégicos, una adecuada definición de barrio, la elaboración de un Plan Maestro de inversión en él a partir de proyectos concursables presentados por los vecinos, junto al acompañamiento social, permiten el logro de los objetivos de revitalización de la convivencia vecinal y la sustentabilidad de las obras físicas que persigue el Programa y por ende su presencia es requisito para la continuidad del Programa.

En los aspectos de implementación, resulta fundamental el fortalecimiento de sistemas de información mediante una base de datos adecuada para realizar la selección de los barrios, el establecimiento de una línea de base, la focalización de recursos de acuerdo a los niveles de criticidad de los mismos, la medición de los resultados esperados del Programa y la generación de información para estos fines.

4. Principales Recomendaciones

Recomendaciones para mejorar el Programa Piloto

1. Se recomienda revisar los procedimientos de rendiciones de recursos y visaciones de los Municipios con el objeto de agilizar estos procesos y así evitar los atrasos provocados en las obras, así como de incorporar los tiempos reales al cronograma del Programa.
2. Se recomienda contemplar una etapa de seguimiento y acompañamiento una vez terminada la fase III (que incorpora actividades de cierre, evaluación y formulación de la Agenda Futura), ya que de otro modo, en muy corto plazo la acción social desarrollada en el barrio puede decaer y es muy probable que se pierda completamente. Para ello, se insiste en generar una alianza más cercana con los Municipios, los cuales deberían transformarse en las principales entidades que deberían cuidar y fomentar la sustentabilidad de las obras y de la acción colectiva generada por el Programa.
3. Se recomienda elaborar sistemas de información que permitan construir criterios e indicadores cuantificables, para tomar correctamente decisiones de focalización de inversión de recursos, para lo cual es necesario administrar las bases de datos del Programa en un software apropiado para este fin (por ejemplo Access) y que permita tener en línea el sistema de seguimiento. Ello permitirá medir resultados a partir de indicadores.
4. Resulta necesario que el Programa fije metas para cada uno de los indicadores definidos en la MML. De esta manera será posible evaluar si ha alcanzado sus objetivos.
5. Se recomienda hacer un análisis de eficiencia del Programa en términos de costo por unidad de obras homólogas. A partir de ello, definir rangos de valores entre los cuales se debe encontrar los precios unitarios de las diferentes iniciativas que se ejecutan en el plan de obras.

Recomendaciones para una posible ampliación del Programa

1. En la eventualidad de una posible ampliación del actual piloto en un programa del MINVU, se recomienda redefinir el actual programa de modo que el concepto de barrio sea lo suficientemente flexible como para aglomerar áreas urbanas en base a un Plan Maestro territorial de acción. Sobre este último punto, resulta fundamental generar las salvaguardas para velar porque el plan de obras corresponda a un plan maestro que responda a una visión de barrio definida en conjunto con los vecinos, evitando así que se transforme en un listado de necesidades independientes una de otra.
2. Establecer líneas de base respecto de la situación inicial del barrio, para poder compararlas con estándares mínimos de habitabilidad, de modo de poder medir su mejoramiento una vez terminada la intervención. Además de esto, [sería conveniente que dicha línea base se complemente con el diseño de una metodología de evaluación de este tipo de intervenciones en cooperación con Mideplan](#)
3. Se debe definir con parámetros objetivos las variables que determinarán los “estándares mínimos” para la futura selección de los barrios. Complementariamente es necesario definir el valor de cada variable que corresponderá al límite entre los barrios elegibles y los no elegibles.
4. Es necesario incorporar criterios de concursabilidad, para que la cartera de proyectos se obtenga a partir de un proceso de participación, previo a la formulación del marco presupuestario para un barrio. Esto incide en mejorar la distribución de recursos disponibles.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2010



ORD. N° 0670 /

ANT.: Carta N° C-107/10 del 23 de agosto de 2010 de Jefa División Control de Gestión, Dirección de Presupuestos.

MAT.: Respuesta Institucional respecto a Informe Final de Evaluación del Programa Recuperación de Barrios.

SANTIAGO, 03 SET 2010

**A : PAULA DARVILLE A.
JEFA DIVISION CONTROL DE GESTION DIRECCION DE PRESUPUESTOS**

**DE : ANDRES IACOBELLI DEL RIO
SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

En atención a la recepción del Informe Final de Evaluación del Programa de Recuperación de Barrios, informo a usted que dicha evaluación ha sido una oportunidad para revisar y recoger la experiencia del Programa piloto en los 200 barrios, y en ese sentido, representa un aporte en la etapa de consolidación de la línea de trabajo en Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Este Ministerio manifiesta su concordancia, en lo general, con las Conclusiones y Recomendaciones incorporadas en el Informe recibido, enfatizando que ellas han sido discutidas ampliamente como parte de las tareas de mejoramiento de la gestión del piloto, fundamentalmente en lo que respecta a sistemas de información, seguimiento y control de los proyectos de recuperación de los barrios, los procesos de rendición de cuentas y de asistencia técnica a los equipos regionales y locales.

Asimismo, se recogen las Recomendaciones dadas para el Programa con carácter de permanente, en lo que refiere a la formulación de criterios de elegibilidad de barrios, bases de concursabilidad, información de línea base, indicadores y seguimiento a barrios post intervención.

Finalmente quien suscribe, agradece a la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda por 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 la Evaluación.

Saluda atentamente a usted,


**ANDRES IACOBELLI DEL RIO
SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**