

## NOMBRE DEL PROGRAMA: PROGRAMA DE REACTIVACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS

PROGRAMA NUEVO - VERSIÓN: 2  
SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO  
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

## CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

## I. ANTECEDENTES

## PROBLEMA

Baja frecuencia de uso de espacios públicos de buena calidad en unidades vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente.

## PROPÓSITO

Aumentar la frecuencia y diversificar el uso de espacios públicos de buena calidad en unidades vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente.

## DIAGNÓSTICO

El problema identificado conlleva a consecuencias como (1) Fragmentación social y desarraigo entre vecinos; (2) aislamiento social de las personas; (3) abandono y aumento en la percepción de inseguridad en el espacio público. Las causas del problema son (1) Un bajo conocimiento por parte de los residentes y vinculación con gobiernos locales respecto al uso, mantención, administración y gestión del espacio público y.(2) Una baja programación de actividades participativas de uso comunitario del espacio público.

Otra causa mencionada en la literatura es la alta vulnerabilidad de los territorios, ligada a altas tasas de victimización y baja mantención y cuidado del espacio público. Estos problemas son abordados por el Programa de Recuperación de Barrios del MINVU, así como el programa Barrios Prioritarios de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Por otro lado, una causa que no será abordada por el programa, es una infraestructura insuficiente, de baja calidad, deteriorada y/o poco inclusiva. Esto es abordado por el Programa de Rehabilitación de Espacios Públicos del MINVU enfocado en el déficit cuantitativo de los espacios públicos.

El programa aquí presentado abordará el uso y la gestión comunitaria, entendido como el déficit cualitativo de los espacios públicos. Y se focaliza en territorios residencialmente integrados. Así, se define como un programa de uso de plazas con buena calidad, producto de la inversión del estado, que son poco utilizadas por los residentes de su entorno.

## Uso de los espacios públicos

El problema presentado tiene que ver con un bajo uso de los espacios públicos en sectores en donde las condiciones socio-territoriales son óptimas para fortalecer el tejido social a través de promover una mayor vinculación de las personas residentes. Se entiende el uso como (1) el tránsito de personas y (2) permanencia de personas descansando o realizando alguna actividad (MINVU, 2017). Así el uso se puede medir a través de encuestas, considerándose como estándar una baja frecuencia de uso el utilizarlos menos de una vez por semana (ECVU, MINVU, 2018). También se puede medir a través del conteo de personas transitando, considerándose como estándar de baja frecuencia menos de 20 personas por minuto. Y por el conteo de actividades, documentando la cantidad de personas que permanecen en el espacio público y las actividades que están realizando (MINVU, 2017), considerándose un estándar bajo menos de una actividad y menos de 10 personas cada 500 m2 de superficie.

Desde el diseño urbano Jan Gehl (2004) sostiene que el uso del espacio público y su apropiación por parte de las comunidades vecinas está asociado a la calidad del mismo, su configuración física, su seguridad y con la periodicidad de actividades que ocurren en este. Al respecto, Jane Jacobs (1961) , aporta el concepto de "ojos en la calle", señalando la importancia del uso y presencia de personas en el espacio público. Así señala que cuando muchas personas usan los espacios públicos de forma activa y vibrante, mediante una diversidad de actividades durante distintos horarios del día, aumenta la vigilancia natural de los espacios públicos, contribuyendo a disuadir la delincuencia y disminuir la percepción de inseguridad.

Complementariamente, Lefevre (1967) establece el concepto de "derecho a la ciudad" entendido como el derecho político de las personas a definir y producir el espacio público, determinar su uso y actividades, con el fin de mejorar su calidad de vida, entendiendo lo urbano como bien común fundamental. Mediante las acciones de uso participativo del espacio público, las personas incorporan en el entorno sus procesos cognitivos y afectivos, dotando al espacio de un significado individual y social, a través de procesos de interacción (Pol, 1996 ; 2002 ), con el cual se reconocen en el entorno. De esta forma, las comunidades, al utilizar y apropiarse de los espacios públicos, desarrollan un "apego al lugar", que ayuda a configurar el sentido de identidad, el sentido de pertenencia y el sentido de compromiso y cuidado de los mismos, fortaleciendo las redes de contacto entre vecinos.

Magnitud, evolución en el tiempo

Según los datos del año 2018 de la Encuesta de calidad de vida urbana (ECVU) del MINVU, entre los años 2007 y 2018 se registra un aumento en la frecuencia de uso de los espacios públicos (al menos 1 vez por semana), pasando de un 29 a un 44% respectivamente.

Por otra parte, se estima que mujeres y adultos mayores usan menos el espacio público que los hombres jóvenes. Por ejemplo, según la Encuesta de calidad de vida urbana del MINVU (2018), se observa que las mujeres hacen un menor uso de plazas y parques comunales, tanto en 2015 como en 2018. Asimismo, el alza entre ambas encuestas es mayor entre los hombres, con un 16%, versus el 11% experimentado por las mujeres. A su vez, se indica que los adultos mayores (más de 70 años) utilizan menos las plazas y parques que cualquier otro grupo etario con un 26% versus un 57% de los jóvenes de 15 a 29 años.

No obstante, el impacto del posterior estallido social (2019), la pandemia del Coronavirus (2020) y el toque de queda asociado, han erosionado esta tendencia, generando un fenómeno de aislamiento social y un retroceso en la percepción de seguridad urbana y uso del espacio público (CIPER, 2021). Se estima que este fenómeno ha afectado principalmente a mujeres y niñas.

Lo anterior se corrobora con la evolución en la tasa de victimización agregada a personas residentes de zonas urbanas (INE, 2021) que señala un aumento de un 10% entre los años 2018 al 2021 (pasando de un 76,8% a un 86,9%).

#### Caracterización de la población afectada

La población potencial del programa corresponde a las personas residentes en unidades vecinales (UV) que cuentan con plazas públicas y están ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente.

Mientras que la población objetivo son las personas residentes en UV que cuentan con plazas públicas de buena calidad y están ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente. Así, la población beneficiaria será la que quede aceptada después de la postulación, con 40 cupos anuales, prelada de acuerdo a la medición de estándares de uso levantada por los municipios postulantes según los criterios descritos en el apartado población beneficiaria.

Unidad vecinal: cada una de las subdivisiones de una comuna, dentro de la cual se constituyen las juntas de vecinos (BCN, 2020).

Plazas públicas: Se considera la plaza como el espacio público a ser abordado en la intervención, dada su escala barrial y su propósito enfocado a la recreación, la reunión y la integración de la comunidad (INE, 2019). De acuerdo con el catastro de áreas verdes INE (2019), existen 20.281 y fueron catastradas 16.144 plazas públicas en los 559 centros urbanos de Chile definidos por el Censo 2017. Se consideran en el universo de casos atendibles por el programa aquellas plazas de superficie mínima de 450 m2 y superficie máxima 20.000 m2. Dado que este programa no abordará aspectos de mejoramiento de infraestructura, la población objetivo serán los residentes de UV que cuenten con plazas en el rango de calidad superior del Índice de Calidad de Áreas Verdes del INE (2019).

Centralidades urbanas: Se definen las centralidades urbanas aquellas Unidades Vecinales que cuentan con buena accesibilidad a bienes públicos urbanos (BPU), de acuerdo al Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU; CNDU, 2019). Es decir, que cuenten con manzanas que cumplan con el estándar de acceso a los 6 BPU medidos en el SIEDU: plazas, parques, paraderos de transporte público, educación inicial, educación básica, salud primaria.

#### Integración residencial

Se entiende la integración residencial o urbana como la convivencia de grupos socioeconómicos distintos en un mismo territorio (Brain et. Al., 2009), fenómeno opuesto a la segregación residencial (Massey y Denton, 1993). Si bien hay evidencia de los problemas asociados a la segregación residencial, no hay evidencia contundente de que la integración residencial (residentes de distintos grupos viven en proximidad) revierta dichos problemas. La evidencia crítica que señala que los barrios socialmente mixtos no son mejores que otros barrios, debido a que no hay efecto en la cohesión social, hay una baja interacción entre grupos y un bajo apego al lugar (Ruiz-Tagle y Romano, 2019; Bolt y van Kempen, 2013). El presente programa apunta a contrarrestar dichos fenómenos en los barrios socialmente mixtos, entendidos como aquellas UV que cuentan con más de un 20% y menos de un 60% de población vulnerable (CNDU, 2019), buscando incrementar el uso de los espacios públicos por parte de las personas residentes, aumentando las interacciones sociales, fomentando el conocimiento del "otro", disminuyendo prejuicios y fortaleciendo el tejido social y el apego de las personas al territorio.

### ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2024 (Miles de \$ 2023)	Producción estimada 2024 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2024 (Miles de \$ 2023)
Desarrollo de ciclos de formación ciudadana.	1.800.000	10.000 (Personas capacitadas)	180,00
Desarrollo y programación de actividades de uso comunitario.	3.600.000	30.000 (Número de personas inscritas en las actividades desarrolladas.)	120,00
Gasto Administrativo	8.522		
<b>Total</b>	<b>9.008.522</b>		
Porcentaje gasto administrativo	0%		

### POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2024 (cuantificación)
-------------------	-------------	-----------------------

<p>Población Potencial</p>	<p>Corresponde a los residentes de las Unidades Vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente.</p> <p>Se define la centralidad urbana como aquellos sectores urbanos que contienen o están muy cerca de bienes urbanos provistos mediante inversión pública (CNDU, 2021). Y se mide de acuerdo al Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU; CNDU, 2019). Considerándose centralidad aquellas Unidades Vecinales que cuenten con manzanas que cumplan con el estándar de acceso a los 6 BPU medidos en el SIEDU: plazas, parques, paraderos de transporte público, educación inicial, educación básica, salud primaria.</p> <p>Así, para discriminar cuáles áreas son óptimas para la ejecución del programa, se aplica un filtro de focalización en base al Registro Social de Hogares, focalizando la intervención en aquellos sectores integrados residencialmente de acuerdo a lo definido por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU, 2019), es decir, que tengan menos de un 20% y más de un 60% de población vulnerable.</p> <p>De esta manera, se identifican un total de 336 Unidades Vecinales que satisfacen los parámetros establecidos. Esta estimación da un total 2.246.608 personas, como población potencial.</p>	<p>2.246.608 Personas</p>
<p>Población Objetivo</p>	<p>Corresponde a los residentes de las Unidades Vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente que cuentan con plazas públicas de buena calidad.</p> <p>Se define buena calidad como aquellas plazas que cuentan con buena calidad de su infraestructura y se mide utilizando el Índice de Calidad de Plazas y Parques Urbanos de Chile (INE, 2019) que considera aspectos como inclusión, accesibilidad universal, iluminación y variedad de equipamientos. Así, se seleccionan aquellas plazas clasificadas como de calidad "superior" y que cuenten con una superficie mínima de 450 m<sup>2</sup> y máxima de 20.000 m<sup>2</sup>.</p> <p>Por otro lado, las plazas calificadas como de calidad "Inferior" presentan deficiencias en infraestructura, cuestiones que son tratadas por programas sectoriales como el Programa de Recuperación de Barrios y el Programa de Espacios Públicos.</p> <p>De esta manera, para estimar la magnitud de la población objetivo, de las 336 UV que cumplen con los parámetros descritos en la población potencial, se seleccionan aquellas UV que cuentan con plazas públicas de buena calidad, o estándar de calidad "Superior" según INE (2019). Así, la población objetivo son aquellos residentes de las 200 UV que cumplen con los parámetros establecidos, lo que da un total de 1.692.990 personas.</p>	<p>1.692.990 Personas</p>

Población Beneficiaria	<p>El programa tiene por propósito aumentar la frecuencia y diversificar el uso de espacios públicos de buena calidad en unidades vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente. Buscando impulsar el desarrollo y la participación de los municipios y las organizaciones sociales funcionales respecto a la gestión y uso de los espacios públicos, proporcionándoles recursos y herramientas para que puedan realizar su labor de manera efectiva y generar un impacto positivo en las comunidades que atienden.</p> <p>Así, la población beneficiaria del programa corresponde a la población residente en las Unidades Vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente que cuentan con plazas públicas de buena calidad con baja frecuencia de uso.</p> <p>Se entiende el uso como (1) el tránsito de personas o ciclistas y (2) permanencia de personas ya sea descansando o realizando alguna actividad (MINVU, 2017).</p> <p>Así, los municipios postulantes deberán medir el uso de las plazas públicas en las Unidades vecinales que postularán al programa. El uso se mide a través de encuestas y mediciones, considerándose como estándar una baja frecuencia de uso el utilizarlos menos de una vez por semana (ECVU, MINVU, 2018). Las mediciones se realizan a través del conteo de personas transitando, considerándose como estándar de baja frecuencia menos de 20 personas por minuto. Y por el conteo de actividades, documentando la cantidad de personas que permanecen en el espacio público y las actividades que están realizando (MINVU, 2017), considerándose un estándar bajo menos de una actividad y menos de 10 personas cada 500 m2 de superficie.</p> <p>El programa atenderá anualmente a 40 unidades vecinales. Y serán priorizadas aquellas UV con menor frecuencia de uso de sus espacios públicos. En total la población beneficiaria será de 300.000 personas anualmente.</p>	300.000 Personas
------------------------	---	------------------

Gasto por beneficiario 2024 (Miles de \$2023)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2024 (Meta)	2025	2026	2027
30 por cada beneficiario (Personas)	300.000	300.000	300.000	300.000

Concepto	2024
Cobertura (Objetivo/Potencial)	75%
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)	18%

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2024 (Estimado)
Variación porcentual del uso de los espacios públicos comunitarios en los territorios.	$((N^{\circ} \text{ de personas al día que usan los espacios públicos comunitarios en los territorios en el año } t\text{-}N^{\circ} \text{ de personas que usan los espacios públicos comunitarios en los territorios en el año inicio del programa})/N^{\circ} \text{ de personas que usan los espacios públicos comunitarios en los territorios en el año inicio del programa}) * 100$	<b>Dimensión:</b> Eficacia <b>Periodicidad:</b> Anual <b>Lectura:</b> Ascendente <b>Unidad de medida:</b> Porcentual	20%
Porcentaje de uso de espacios públicos por parte de grupos de especial atención.	$(N^{\circ} \text{ de personas diarias pertenecientes a grupos de especial atención que utilizan el espacio público territorial en el año } t/N^{\circ} \text{ total de personas diarias que utilizan el espacio público territorial en el año } t) * 100$	<b>Dimensión:</b> Eficacia <b>Periodicidad:</b> Anual <b>Lectura:</b> Ascendente <b>Unidad de medida:</b> Porcentual	0%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Información adicional	2024 (Estimado)
Porcentaje de personas capacitadas que mejoran competencias en liderazgo y organización comunitaria	$(N^{\circ} \text{ de personas mejoran competencias en liderazgo y organización comunitaria en el año } t / N^{\circ} \text{ total de personas capacitadas en liderazgo y organización comunitaria en el año } t) * 100$	<b>Dimensión:</b> Eficacia <b>Periodicidad:</b> Anual <b>Lectura:</b> Ascendente <b>Unidad de medida:</b> Porcentual	50%
Porcentaje de territorios que realizan 3 o más actividades de vinculación ciudadana en el espacio público	$(N^{\circ} \text{ de territorios que realizan 3 o más actividades de vinculación ciudadana en el año } t / N^{\circ} \text{ total de territorios intervenidos por el programa en el año } t) * 100$	<b>Dimensión:</b> Eficacia <b>Periodicidad:</b> Anual <b>Lectura:</b> Ascendente <b>Unidad de medida:</b> Porcentual	88%

## II. EVALUACIÓN

### 1. Atinencia : Cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

#### Diagnóstico

En relación al enunciado del problema, se reitera que la población no se encuentra correctamente definida en el problema. Se hace mención a la "baja frecuencia de uso de espacios públicos" pero no se define qué población tiene una baja frecuencia de uso. Además, en el diagnóstico se debe ordenar la información presentada ya que se hace mención a lo que realiza el programa, definiciones por separado, causas y definiciones de población potencial y objetivo, lo que debe ser incluido en otros apartados. Se debe ordenar la información presentada en un solo diagnóstico, o indicando características de la población que presenta el problema, magnitud del problema y evolución en el tiempo.

### 2. Coherencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

#### Objetivos y poblaciones

El fin no corresponde a un nivel jerárquico superior al propósito, ya que son muy similares. Además, se debe señalar en términos de una contribución a una política pública determinada. El propósito no identifica la población que se pretende incrementar la frecuencia y diversifique el uso de espacios públicos.

En relación a la población potencial, no es claro a qué se refiere con "menos de un 20% y más de un 60% de población vulnerable" para definir sectores integrados residencialmente. En primer lugar, hay una contradicción en los porcentajes (no puede ser menor a 20 y mayor a 60) y en segundo lugar, no es claro a qué se refiere como "vulnerable", y de qué forma usan el RSH para esa identificación.

En relación a la población objetivo, no es claro por qué se señala sólo las plazas públicas como espacio público a intervenir ya que no fue incluido en el diagnóstico. Por otro lado, la población beneficiaria es definida como "población residente en las Unidades Vecinales ubicadas en centralidades urbanas integradas residencialmente que cuentan con plazas públicas de buena calidad con baja frecuencia de uso", lo que es una definición que no considera el programa.

En cuanto a la selección de la población beneficiada, se señalan las condiciones de las comunas y municipios, que no fueron mencionadas en el diagnóstico como aspecto relevante a considerar en la postulación al beneficio, Además, no es claro si hay más de una unidad vecinal por comuna y cómo se seleccionará en aquellos casos la unidad a intervenir. En esta línea, se reitera que no se explica cómo los beneficiarios pueden acceder al programa ya que lo señalado corresponde a un criterio de priorización de las comunas, lo que no es pertinente. Se debe revisar la pertinencia de la unidad de medida del programa ya que lo presentado está asociado a plazas públicas y comunas.

#### Estrategia de intervención

En el primer componente, la vinculación entre el objetivo del mismo y la causa que atiende es poco clara. Por otra parte, la unidad de medida es cuestionable ¿quedan capacitadas las personas?. En relación a las metas de producción de los componentes, éstas no son coherentes con la población que se planifica atender para el 2024 (300.000).

En cuanto al segundo componente, se reitera el cuestionamiento a la pertinencia de que sea un componente y no parte de la estrategia de intervención. En este sentido, se señala que el programa realizará un "Plan de uso y administración del espacio público" pero que las actividades las realizará cultura y deporte, y el municipio, por lo que no es claro cuál es el rol del programa en estas acciones.

Los criterios de egreso no son pertinentes. No se explicita qué define los porcentajes de mejora y por qué eso determina el egreso. Además, no es claro el horizonte temporal en que se espera eso se logre y si, en caso de no lograrse, si el programa planea seguir implementándose. Los criterios de egreso, además, no parecen estar alineados con el objetivo del programa.

### 3. Consistencia: No cumple con los criterios de evaluación de la dimensión.

#### Indicadores de propósito

El primer indicador no es pertinente para medir el propósito ya que no da cuenta del aumento de la frecuencia y diversificar el uso de los espacios públicos señalado en el propósito. En ese sentido, no basta con medir de un año respecto a otro la asistencia a actividades comunitarias de las personas ya que no da cuenta de la medición del propósito. Además, ni en la metodología ni en el diagnóstico del programa se define qué se entiende como uso adecuado del espacio público, ni se define un estándar de cumplimiento asociado al trabajo comunitario que dé cuenta del logro del propósito del programa.

En relación al segundo indicador de propósito se repite el comentario del indicador 1 respecto al uso de espacio público pero aplicado a los grupos de especial atención. Además, dado que el programa no realiza acciones específicas en los componentes con los grupos de especial atención no es claro que el resultado del uso sea atribuible al programa. Se debe revisar los valores ingresados para los años 2024, 2025 ya que dan cuenta de un bajo alcance del programa y no es coherente con la población intervenida.

#### Indicadores complementarios

El indicador complementario 1 no incluye un estándar que permita dar cuenta de las mejoras esperadas en competencias en liderazgo y

organización comunitaria. Por otro lado, el indicador complementario 2 sólo da cuenta de la ejecución de actividades planificadas, pero no del servicio provisto por lo que no es pertinente.

Para todos los indicadores de componente se deben revisar los valores ingresados para los años 2024 y 2025, ya que no son coherentes con la meta de producción de los componentes ni con los beneficiarios del programa.

#### Gastos del programa

La suma de los gastos por componentes no calza con el total de gastos de componentes declarados por subtítulo.

Los gastos administrativos ingresados no son correctos (8 mil pesos) por lo que se deben estimar adecuadamente y modificar el desglose por subtítulo para que sea coherente. Adicionalmente, no se señala si los gastos corresponden a gastos ya existentes en la institución, o bien son gastos.