

**RESUMEN EJECUTIVO
EVALUACIÓN PROGRAMAS GUBERNAMENTALES
(EPG)**

PROGRAMA RECUPERACIÓN DE BARRIOS

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO

PANELISTAS:

MARISOL SABORIDO (COORDINADORA)

RAÚL DE LA BARRERA

FELIPE SAAVEDRA

ENERO - JULIO 2017

NOMBRE: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS
AÑO DE INICIO: 2006
MINISTERIO RESPONSABLE: MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
SERVICIO RESPONSABLE: SUBSECRETARÍA DE VIVIENDA Y URBANISMO

RESUMEN EJECUTIVO

PERIODO DE EVALUACIÓN: 2013-2016

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2016: \$MM \$57.390

1. Descripción general del programa

El Programa de Recuperación de Barrios nace (2006) como una de las medidas de la presidenta Bachelet para recuperar inicialmente 200 barrios deteriorados y vulnerables en el país.¹ Posteriormente, el Programa se instala como una política regular del MINVU. Durante el periodo 2010-2013 los barrios fueron seleccionados por concurso, con llamados realizados los años 2011 (17 barrios ingresados), 2012 (43 barrios ingresados) y 2013 (57 barrios ingresados). En el año 2014 se seleccionaron 203² nuevos barrios en el Marco de las Medidas de Ciudad y Territorio, a través de la medida presidencial 27a. En suma, a lo largo de diez años (2006-2016), el programa ha iniciado intervenciones en un total de 520 barrios, de los cuales hay 277 terminados al 2016.³

Fin: Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida⁴ de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano⁵ y habitacional⁶, segregación y vulnerabilidad social⁷.

Propósito: Barrios que presentan problemas de deterioro urbano y habitacional, segregación y vulnerabilidad social son recuperados⁸, a través del mejoramiento y/o

¹ Se definen los barrios como territorios con límites reconocibles, tanto por sus habitantes como por personas externas; pueden estar conformados por una o más Unidades Vecinales, poblaciones o conjuntos habitacionales; comparten aspectos de identidad o sentido de pertenencia en función de una historia común, de su localización o configuración espacial, geográfica y ambiental, por el tipo de vivienda existente o por compartir equipamientos, espacios públicos, servicios de transportes y/o comercio u otros factores relevantes.

² La incorporación de 3 barrios adicionales a los 200 iniciales de la medida presidencial, corresponden a barrios siniestrados en incendio de Valparaíso, 2014, de selección regional. Los 203 barrios seleccionados en 2014 fueron sometidos a un proceso de análisis y evaluación regional, considerando las características de los barrios y en acuerdo con los Municipios se realizó una programación de ingreso, 2014, 2015, 2016, en función de la programación presupuestaria y procurando no demorar el inicio de los barrios, para evitar frustrar expectativas, según lo informado por la Unidad Responsable.

³ Ver detalle de selección de los barrios para cada periodo más adelante, en esta misma sección.

⁴ Se refiere a condiciones de accesibilidad, seguridad, infraestructura y espacio público, cercanía de servicios de salud, educación, servicios públicos, parques, equipamiento comercial, deportivo, de culto, de cultura y entretenimiento. Además, la percepción de calidad de vida por parte de las personas, grados de satisfacción con su vivienda, barrio y ciudad, con las relaciones interpersonales, con las posibilidades de realización personal, familiar y grupal. Concepto extraído de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

⁵ Se define como *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.

⁶ Se refiere a la ausencia de condiciones de habitabilidad y seguridad en la vivienda, que merman las condiciones de confort que condicionan la calidad de vida de las personas y de la comunidad donde residen.

⁷ Se define como *vulnerabilidad social* aquellas 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.

⁸ Se entiende por *recuperación*: la mejora y dotación sostenible de equipamientos, infraestructura y espacios públicos en los barrios, que presentan problemas de deterioro y vulnerabilidad social, con foco en las necesidades de sus habitantes y en la integración territorial. Para ello, se realiza un proceso participativo de

dotación de espacios públicos, equipamiento comunitario y entornos barriales, y del fortalecimiento de la participación de vecinos y vecinas.

Componente 1: Barrios son mejorados a través de la dotación y mejoramiento de espacios públicos, equipamientos comunitarios y entornos barriales. Este componente se produce a través de un Plan de Gestión de Obras físicas (PGO) que incluye una cartera de proyectos de infraestructura priorizados por los vecinos, que deben ser coherentes entre sí y con los recursos de que se disponga⁹.

Componente 2: Habitantes de los barrios recuperados, mejoran la convivencia vecinal¹⁰, aumenta la asociatividad¹¹ y el uso, cuidado y apropiación de los espacios públicos¹², equipamientos comunitarios y entornos barriales. Este componente se produce a través de un Plan de Gestión Social (PGS) que incluye proyectos sociales variados, consistentes con el PGO y asociadas al desarrollo de los ejes transversales (más abajo descritos) definidos por el Programa, en ámbitos como control y seguimiento de las obras físicas; heroseamiento del entorno por ejecución directa de los vecinos; iniciativas sociales derivadas del diagnóstico; plan de trabajo del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)¹³; acciones comunicacionales y evaluación del programa.

Además, se suman tres **ejes transversales** que deben reflejarse en los productos, sociales y físico-espaciales: i) Identidad y Patrimonio Cultural y Natural; ii) Medio Ambiente; y iii) Seguridad. Para ello, se establecen vinculaciones, a través de convenios o articulación entre programas, con las instituciones específicas correspondientes, como se ilustra a continuación.

Cuadro 1: Vinculación intersectorial y ejes transversales

Identidad y Patrimonio cultural y natural	Medio Ambiente	Seguridad
<ul style="list-style-type: none"> • Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo • División de Organizaciones Sociales - DOS • Consejo Nacional de Televisión • Instituto Nacional de la Juventud - INJUV • Consejo de Monumentos Nacionales - CMN 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Medio Ambiente • Corporación Nacional Forestal 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio del Interior • Corporación de Asistencia Judicial • Ministerio del Deporte • Servicio Nacional Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol - SENDA

Fuente: MINVU

los vecinos/as que estimule el uso y apropiación responsable del espacio público y equipamiento, la asociatividad y la buena convivencia, integrando las dimensiones de seguridad, identidad y medio ambiente.

⁹ Contempla obras tales como construcción o reparación de centros comunitarios, infraestructura deportiva, sedes sociales, pavimentación, plazas, estacionamientos, mobiliario urbano. Este componente incorpora la gestión en el mejoramiento de la vivienda a partir del año 2014.

¹⁰ Se refiere a acuerdos cívicos y prácticas sociales relacionadas con el espacio público, la cultura y sana convivencia del barrio, a través de la resolución de conflictos y generación de vínculos.

¹¹ Se refiere a las acciones que buscan desarrollar el capital social existente en los vecinos, organizaciones y redes del barrio y su entorno, el trabajo colaborativo y de co-responsabilidad que favorece la autonomía para el desarrollo local, con miras a recuperar confianzas y el diálogo con la institucionalidad local, regional y nacional.

¹² La apropiación y uso busca fortalecer la relación de las y los vecinos con su espacio público o entorno urbano, a fin de valorar, comprometer y diversificar su uso de manera de hacerlo sostenible en el tiempo.

¹³ Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD): es una organización comunitaria funcional constituida de acuerdo a la Ley N° 19.418, que actúa en representación del barrio, integrada por representantes de organizaciones sociales, líderes naturales, actores locales relevantes y personeros de entidades públicas y/o privadas involucradas en el territorio, entre ellas la Municipalidad y la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, que actúa como secretario técnico.

La articulación de los componentes 1 y 2 junto con los ejes transversales conforman el **Plan Maestro** de cada barrio. Para el período 2014-2018 se incorporó en el Plan Maestro un componente de **mejoramiento habitacional** y se enfatizó la **estrategia intersectorial**, que busca complementar las inversiones de los PGO y PGS, como también atender problemáticas presentes en los barrios, que quedan fuera del alcance del Programa.¹⁴

Las complejidades observadas en el territorio ponen de manifiesto que las problemáticas de los barrios son multicausales, por tanto, requieren de acciones y estrategias multisectoriales. El programa cuenta con una variedad de convenios y vinculaciones con instituciones que incorporan aportes, tanto en obras físicas como en proyectos sociales en los barrios.

A continuación, se describen los **mecanismos de selección** de los **barrios** que ha contemplado el programa, a lo largo de su desarrollo.

- **Periodo 2006-2009** (200 barrios/medida presidencial). Éste se entiende como un periodo piloto del programa. Primero se identificó *7 barrios prioritarios*¹⁵ para iniciar una recuperación; luego se sumaron 13 barrios¹⁶ pertenecientes a las comunas de San Antonio (Región de Valparaíso), Talcahuano (Región del Biobío), Coronel (Región del Biobío) y Valparaíso (Región de Valparaíso). Para los 180 barrios restantes, se estableció un proceso de selección compartido en los ámbitos regionales, con mesas regionales, presididas por el Intendente Regional, en representación de la Presidenta, e integradas por el Consejo Regional, la Asociación Chilena de Municipalidades y el MINVU, que actuó de Secretaría Técnica.¹⁷
- **2010-2013** (117 barrios): Se seleccionaron nuevos barrios por Concurso, a ser postulados por las Municipalidades. El año 2011 se llamó a la formulación de propuestas de nuevos barrios ubicados dentro de Zona Prioritaria (ZP)¹⁸ en la comuna de Puerto Natales (Res. Ex. N°3815); el 2012, se llamó a la formulación de propuestas de nuevos barrios en ZP en la comuna de Iquique (Res. Ex. N°3226), y el año 2013, en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Libertador Bdo. O'Higgins, Maule, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes y Metropolitana (Res. Ex. N° 0314).

¹⁴ La estrategia intersectorial incluye tanto acciones desde el MINVU, como el programa de Pavimentos Participativos y el programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF), como inversiones externas, de otros ministerios o servicios.

¹⁵ Barrios que fueron parte del anuncio presidencial, mencionados como ejemplos de problemáticas urbanas: Boca Sur y Pedro de Valdivia Bajo, región del Biobío; Santa Adriana, El Volcán y Villa Portales, región Metropolitana; Placilla y Rodelillo, Valparaíso. Estos barrios se denominaron críticos, barrios de la medida o *barrios prioritarios* por la escala y alcance de la intervención del programa.

¹⁶ 13 barrios con problemas de deterioro y obsolescencia, uno por región, porque el programa debía ser de escala nacional.

¹⁷ El procedimiento de selección tuvo dos etapas: *1ª, de selección de comunas*, con más de 70.000 mil habitantes o que forman parte de ciudades conurbadas de 100 mil y más habitantes; y comunas cuyo porcentaje de personas pobres es mayor al 10%, según encuesta (CASEN) 2003. *2ª. de selección de barrios* según tres criterios: (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 existencia de otros proyectos estratégicos regionales con impacto en el barrio. Los 200 barrios tenían una población estimada de 530.000 habitantes.

¹⁸ Más adelante se explica este concepto.

- **2014-2016** (203 barrios): Esta selección, se hizo según dos modalidades:
 - Barrios Concursables**, levantados por los Municipios utilizando el instrumento Expediente de Postulación¹⁹; se seleccionaron 115 barrios.²⁰
 - Barrios de Selección Regional**, se seleccionaron 88 barrios, levantados por la SEREMI junto al SERVIU de la región, y utilizan el instrumento Ficha de Caracterización²¹.

En el caso de los barrios seleccionados en este último período, el programa los evalúa ex ante a través de los indicadores que definen Áreas de Vulnerabilidad y Zonas Prioritarias²² y luego, a través de los Expedientes de Postulación o Fichas de Caracterización por barrio, que contienen información detallada de sus características físicas y sociales.

Estas dos modalidades de selección no son muy diferentes entre sí, ya que ambas seleccionan los barrios de acuerdo a criterios e instrumentos similares. Sus diferencias se refieren a quién presenta los barrios (Municipios en el caso de barrios concursables y SEREMI y SERVIU en barrios de selección regional), y la inclusión de condominios sociales y barrios patrimoniales en la selección regional. La etapa final de selección de los barrios es un proceso común y la responsabilidad recae en un Jurado Regional²³, que revisa los Expedientes de Postulación o Fichas de Caracterización, conociendo la distribución de barrios para la región según número de barrios a seleccionar para línea Concursables y Selección Regional.

El Congreso aprueba un presupuesto que se distribuye regionalmente, asignando cupos de barrios para ambas modalidades. El MINVU, a nivel central, asigna un número de cupos por región, de acuerdo a los siguientes factores:

¹⁹ Los Expedientes de Postulación recogen información acerca de las ciudades, comunas y barrios en relación con el número de habitantes, densidades, superficies, cantidad de viviendas, manzanas, y definición del polígono, además incluyen cuestionario acerca del diagnóstico de cada barrio, con puntajes asignados, en relación con aspectos de movilidad, medio ambientales, seguridad, lugares de encuentro, equipamiento e identidad, identificación de actores, conectividad, accesibilidad, áreas verdes, equipamiento, infraestructura y redes, vivienda entre otros. Se pide priorización de problemáticas y oportunidades, perfil de proyecto de Obra de Confianza y esfuerzo municipal adicional (EMA).

²⁰ Estos barrios se someten a un procedimiento que estableció etapas de admisibilidad, elegibilidad y selección, certificada por normas ISO 9000-2008. En la etapa de admisibilidad, se debe cumplir con los criterios de nº de viviendas por barrio (250 a 500), localización del barrio en zona prioritaria, y cumplimiento con formato MINVU; excepciones de nº de viviendas y localización deben ser autorizadas por SEREMI. En la etapa de elegibilidad, los barrios deben tener al menos 50 puntos, lo que equivale a una **ponderación del 70%** de la evaluación para pasar a etapa final de selección.

²¹ Las Fichas de Caracterización recogen información detallada acerca de las ciudades, comunas y barrios, en relación con el número de habitantes, densidades, superficies, cantidad de viviendas, manzanas, y definición del polígono. Los criterios de selección se refieren a la localización, presencia o no de campamentos, déficit de servicios urbanos y número de habitantes. Se pide justificación del interés regional, priorización de las problemáticas y oportunidades del barrio y definición de las tipologías de viviendas, etapas, Unidades Vecinales y Juntas de Vecinos existentes en cada barrio.

²² Ver más detalles acerca de metodología de definición de zonas prioritarias en punto siguiente (Población potencial y objetivo).

²³ Compuesto por Intendente, SEREMI Desarrollo Social y de Vivienda y Urbanismo, Director SERVIU, un Consejero Regional, Jefe de la Unidad Regional de SUBDERE, Secretario Técnico Regional SEREMI y un integrante de la Secretaría Ejecutiva del Programa. El Jurado califica el **30% restante** en el caso de Barrios Concursables que llegan a través de un ranking de los Barrios Elegibles según puntaje obtenido en etapa anterior de elegibilidad (equivalente a 70%); y el 100% para la evaluación de Barrios de Selección Regional. Los criterios de selección son comunes a ambas modalidades: comuna en que se localiza el barrio representa prioridad para el plan de desarrollo regional; barrio propuesto está afectado por problemáticas socio urbanas y patrimonio degradado urgentes de abordar según planes de desarrollo comunal; municipio dispone de financiamiento complementario para potenciar la inversión sectorial. En caso de empate en puntaje final, dirime el Intendente de la región.

- 1) número de comunas de la región sujetas al programa
- 2) número de barrios abiertos en la región
- 3) capacidad de recursos humanos disponibles en cada SEREMI regional que debe ser la contraparte de cada municipio en la ejecución del programa.

Excepcionalmente y a solicitud fundada de los Municipios, la SEREMI puede autorizar la postulación de barrios emplazados fuera de ZP, cuando existan antecedentes sociales, urbanos y de seguridad que lo justifiquen. Para el periodo en evaluación (2013-2016), de un total de 260 barrios iniciados en el periodo, 68 barrios están fuera de las ZP²⁴.

En la implementación del programa, se contemplan tres fases consecutivas de ejecución, a través de las cuales se realiza la producción de los componentes 1 y 2.

- Fase I, Elaboración del Contrato de Barrio (duración 6 meses)^{25, 26}
- Fase II, Ejecución del Contrato de Barrio (duración 26 meses)²⁷
- Fase III, Evaluación final y cierre del Programa (duración 4 meses)²⁸

El Decreto²⁹ que reglamenta el programa no establece plazos para la ejecución de las tres fases; no obstante, en el Manual de Procedimientos, punto 4.3, se establece un tiempo de duración para las distintas fases, de 36 meses en total, correspondiendo a 6, 26 y 4 meses respectivamente a cada fase.

Corresponde a cada SEREMI supervisar la ejecución del Programa, ya sea que se ejecute por un equipo municipal, por un consultor contratado mediante licitación pública, o por ejecución directa de las SEREMI. La ejecución de las obras físicas podrá ser responsabilidad del SERVIU o Municipio.³⁰

Los principales actores en la ejecución del programa son:

- i.) Los vecinos organizados a través del Consejo Vecinal de Desarrollo (CVD)
- ii.) Municipio

²⁴ Ver más detalles acerca de metodología de definición de zonas prioritarias en punto siguiente (Población potencial y objetivo).

²⁵ Documento suscrito por el CVD, SEREMI, como representante de la Mesa Técnica Regional y el Alcalde respectivo, contiene los compromisos posibles entre el Estado y los ciudadanos de un barrio; constituye un Plan Maestro de acuerdo a líneas de acción definidas previamente por el Programa y a un presupuesto dado, conocidos por las partes, con tiempos asociados a la ejecución de proyectos de obras físicas y al desarrollo de iniciativas sociales.

²⁶ Se aplica encuesta de caracterización y percepción del barrio, se hacen recorridos barriales y talleres de autodiagnóstico comunitario, se elabora y firma del Contrato de Barrio, se conforma el Consejo Vecinal de Desarrollo y se diseña el Plan Maestro. Desde 2014 en adelante, se inicia el componente de mejoramiento habitacional.

²⁷ Ejecución y seguimiento, se hacen grupos focales en el mes 6 y 18; se ejecuta el Contrato de Barrio, para lo cual se licitan las obras físicas, se desarrolla el Plan de Gestión Social y el Plan Multisectorial.

²⁸ Cierre y Evaluación final, se aplica Encuesta 2 de percepción del barrio y satisfacción, se hace entrega de la Historia del Barrio y se define la Agenda Futura.

²⁹ Decreto Supremo N° 14 (V. y U., 2007).

³⁰ La modalidad de ejecución depende de las condiciones existentes en cada comuna para llevar adelante la intervención en cada barrio (si existen competencias a nivel municipal, consultores o, caso contrario, se requiere ejecución directa de SEREMI) y también de la complejidad o envergadura del barrio a intervenir. No existen diferencias significativas entre ejecutores, cada realidad es particular, se observan municipios comprometidos y con una alta gestión en recuperación de barrios, así como municipios más débiles. En el caso de las consultoras se observa el mismo fenómeno, por tanto, no se pueden generalizar categorías respecto del ejecutor, esto tiene que ver con las realidades regionales y locales. La ejecución directa por parte de la SEREMI fue una opción excepcional utilizada en algunos barrios, en la etapa piloto del programa; en el caso de periodo 2013-2016, existen 4 barrios en Valparaíso (barrios incendio) que cuentan con equipos de la SEREMI, son casos que van más allá del programa, con equipos que gestionan y coordinan otras intervenciones.

iii.) MINVU, a nivel central, y a través de las correspondientes SEREMI y SERVIU, en regiones.

Los CVD representan una nueva forma de organización, dinamizadora de los barrios, en que los dirigentes deciden y se comprometen sobre inversiones y proyectos sociales que surgen de procesos participativos de diagnóstico.

El programa opera a nivel de todo el territorio nacional, interviniendo barrios en zonas definidas como prioritarias (ZP), de acuerdo a vulnerabilidad social y deterioro urbano, metodología, que se detalla a continuación. No tiene un plazo definido de término.

Población potencial y objetivo

El Programa trabaja con *barrios* como unidades de intervención, por lo tanto, su población de atención corresponde a todos quienes habitan en los barrios seleccionados. A través de una **metodología de focalización territorial** se identificaron dos tipos de unidades estratégicas.³¹

- i) **Áreas de Vulnerabilidad (AV)**, de nivel intermedio, y que constituyen una interfaz entre la escala macro de planificación (escala de la ciudad o del sistema urbano) y,
- ii) **Zonas Prioritarias (ZP)**, ámbito territorial específico seleccionado para efectuar una intervención, a escala del barrio o del conjunto urbano.

Las AV corresponden a un área mayor difusa, homogénea y continua, caracterizada por **altos niveles de vulnerabilidad social y urbana**. Las ZP son áreas menores, contenidas dentro de las AV, son piezas urbanas internamente cohesionadas y cuyos límites son definidos en atención a criterios geográficos, medioambientales, identitarios, administrativos y de cohesión social o cultural, entre otros. Considerando estas dos escalas se ha desarrollado un proceso de análisis que ha permitido identificar 92 AV y **185 ZP**, con un total de **1931 barrios, 963.942 viviendas y 3.672.978 habitantes** a lo largo del país, que se encuentran localizadas en 45 ciudades o sistemas urbanos.

Para la definición de las AV y ZP, que determina la focalización de los territorios a intervenir, se utiliza un índice sintético, basado en cuatro indicadores: hacinamiento, viviendas precarias y/o con déficit cualitativo; baja escolaridad del jefe de hogar; y jóvenes inactivos. Con los resultados de estos indicadores, se definen primero grandes manchas que corresponden a las AV y luego dentro de éstas, se identifican los hot spots, áreas de mayor concentración de deterioro del entorno y vulnerabilidad social. Finalmente, dentro de los hot spots se definen los límites operacionales de las ZP, que se fundamentan sobre un análisis urbano del territorio que toma en cuenta hitos significativos, calles o avenidas estructurantes, elementos geográficos, cambios de morfología urbana y límites administrativos y funcionales. Esto permite delimitar las ZP, dentro de las cuales están los barrios que pueden seleccionarse para ser intervenidos por el programa.

Población potencial: Barrios localizados en **zonas prioritarias** identificadas, de acuerdo a la metodología propuesta por la Secretaría Ejecutiva del Programa.³² Con el fin de

³¹ La metodología de focalización territorial basada en Áreas Vulnerables y Zonas Prioritarias comenzó a implementarse a partir del año 2011.

³² Para un cálculo estricto de la Población Potencial, este Panel plantea que se debe descontar, año a año, el número de barrios egresados del programa, como se verá en cuadro 2

generar consistencia con la definición de beneficiarios (se explica más adelante), se le restan los barrios que egresan del programa.

Población objetivo: Total de **barrios seleccionados** por el programa.

A diferencia de la definición anterior, consensuada con el programa, la **población objetivo** de acuerdo a los documentos metodológicos de DIPRES, corresponde a los **barrios localizados en zonas prioritarias** (es decir, es igual a la población potencial) pero sin descontar los barrios que egresan.

Población beneficiaria: Barrios que se encuentran **en proceso de intervención**.

En relación a los beneficiarios, DIPRES considera una definición distinta a la escogida por el programa, la cual correspondería a "**barrios que fueron y están siendo intervenidos** por el programa".

Considerando el periodo total, desde el inicio del programa (2006-2016), éste cuenta con un total de **520 barrios** seleccionados, lo que corresponde a un total de 292.727 viviendas y 1.335.132 habitantes. Estos barrios se distribuyen en 126 comunas ubicadas en las 15 regiones del país.

Cuadro 2: Cobertura según Población Potencial, Población Objetivo y Beneficiarios (2006-2016)

Año	Población Potencial ¹ (barrios en ZP – egresados) Programa	Población Potencial (barrios en ZP) DIPRES	Población Objetivo ² Programa	Población Objetivo ³ DIPRES	Población Beneficiaria ⁴ Programa	Población Beneficiaria ⁵ DIPRES	Cobertura ⁶	
							Beneficiarios respecto de Pop.Potencial	Beneficiarios Respecto de Pop. Potencial DIPRES
2006	-	-	200		41			
2007	-	-	200		139			
2008	-	-	200		186			
2009	-	-	200		200			
2010	-	-	217		155			
2011	1410	1471	155	1471	156	217	11,06%	14,75%
2012	1377	1471	156	1471	166	260	12,06%	17,68%
2013	1326	1471	166	1471	172	317	12,97%	21,55%
2014	1763	1931	172	1931	223	391	12,65%	20,25%
2015	1742	1931	352	1931	302	491	17,34%	25,43%
2016	1690	1931	279	1931	279	520	16,51%	26,93%
%Variación (2006-2016)	19,85% (2011-2016)	31,27% (2011-2016)	39,50%		78,84% (2011-2016)	139, 63% (2011-2016)		

Fuente: Elaboración Panel según datos MINVU

Notas:

1. La población potencial programa se ha calculado descontando los barrios egresados por año, a partir del 2011. El año 2014, ésta aumentó a 1.931 barrios, debido a que aumentan las ZP, de 169 iniciales a 185.
2. Población objetivo según definición del Programa: barrios seleccionados por año, descontando barrios egresados.
3. Población objetivo según definición DIPRES (igual a población potencial)
4. Población beneficiaria según definición del Programa: barrios ingresados o que se encuentran en proceso de intervención.
5. Población beneficiaria según definición DIPRES: barrios acumulados, que fueron y están siendo intervenidos (sin descontar barrios egresados).
6. Cobertura: primera columna-beneficiarios programa /población potencial; segunda columna - cobertura planificada: beneficiarios DIPRES /población potencial=población objetivo.

Del cuadro 2, se observa que el nivel de cobertura del programa es sensible a la definición de beneficiario que se utiliza. De este modo, para el año 2016, al considerar como beneficiarios solo a aquellos barrios que se encuentran bajo intervención del programa, la cobertura alcanza sólo un 16.51%, cifra que alcanza un 26,93%, cuando se considera como beneficiarios a los barrios egresados y aquellos en intervención. Independiente de los niveles de cobertura, es posible observar que ésta aumenta todos los años al considerar la definición “DIPRES”, lo que va en línea con las formas más tradicionales de medición de cobertura, mientras que la definición del programa presenta caídas en el período evaluado. Junto a lo expuesto, las definiciones de poblaciones del programa presentan inconsistencias metodológicas, como por ejemplo, entre los años 2011 y 2014 los beneficiarios poseen una cuantía mayor que la población objetivo.

Respecto del egreso de barrios beneficiarios, el cuadro 3 muestra cómo, del total de barrios intervenidos durante el periodo 2006-2016, 277 han *egresado*, es decir, se ha terminado la intervención del programa (equivalente a un 53.26%). Este egreso, sin embargo, no ha sido constante durante los años, con un *peak* de 51 barrios egresados el año 2012 y sólo 16 el año 2010. Si bien el período de evaluación comprende el período 2013-2016, se observa que aún no se han concluido intervenciones en 6 barrios iniciados el año 2006 (a 10 años de su inicio) y 8 barrios cuyo trabajo comenzó el año 2012 (a 4 años del inicio de actividades). En el período de evaluación se ha comenzado la intervención en 260 barrios, de los cuales solo un 11.9% ha egresado. Cabe señalar que los barrios egresados en éste período corresponden solo a barrios ingresados el año 2013 al programa.

Cuadro 3: Barrios iniciados y terminados por año (2006-2016)

TOTAL INICIADOS	AÑO INICIO	AÑO TERMINO								Total	Barrios Sin terminar
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
41	2006	14	3	4	8	2	1	3		35	6
98	2007	23	13	15	23	12	8	3	1	98	-
47	2008	8		13	19	3	4			47	-
14	2009			1	1	6	3	3		14	-
0	2010									0	-
17	2011						5	9	3	17	-
43	2012							32	3	35	8
57	2013							2	29	31	
74	2014										
100	2015										
29	2016										
520	Total	45	16	33	51	23	21	52	36	277	
						132					

Fuente: MINVU

2. Evaluación del programa

2.1 Justificación

El problema que da origen al programa tiene relación con lo siguiente:

- La existencia de altos niveles de *segregación social y urbana*, cuestión que actualmente se identifica como el mayor problema de las ciudades en el país (así expresado por la Política Nacional de Desarrollo Urbano).
- ONU Hábitat (2012) destaca la *brecha urbana*, que afecta a nuestras ciudades, como un problema de desigualdad, que no sólo se expresa en un acceso desigual a los bienes y servicios urbanos, sino que se traduce en importantes desigualdades de oportunidades y calidad de vida, que afectan a importantes sectores de la población.
- Un estudio reciente (PNUD, 2017) destaca la *segregación residencial* como expresión de las desigualdades existentes en el país. Ello se traduce en la existencia de grupos

que se ven forzados a residir en un sector segregado, por ejemplo, las zonas de homogeneidad social originadas por las erradicaciones de poblaciones del sector oriente de Santiago, en los años ochenta; o la política de vivienda social de los años noventa, que financió la construcción de grandes conglomerados de viviendas en zonas apartadas, con bajos valores de suelo, lo que generó el problema de "los con techo", porque los separó de la ciudad y no proveyó suficientes bienes públicos locales (como plazas, consultorios, comisarías, transporte público, entre otros).

- El concepto de "geografía de oportunidades" describe el hecho de que las oportunidades no están distribuidas de forma homogénea en la ciudad. En un barrio segregado de bajos ingresos, en que las oportunidades laborales y educacionales son escasas, las personas tienen dos opciones: viajar a otras áreas de la ciudad en busca de mejores opciones, o bien optar entre oportunidades locales menos ventajosas. Ambas alternativas perjudican a las familias, ya sea en términos de calidad de vida (tiempos y costos de viaje) o de acceso a buenos empleos y educación. El concepto de "efecto barrio" permite entender cómo repercute en niños y jóvenes ser socializados en un barrio homogéneo de bajos ingresos. Este efecto reduce la diversidad de opciones de futuro que ellos identifican en su entorno, lo que a su vez disminuye sus posibilidades de movilidad social. La segregación residencial de los hogares de bajos ingresos se asocia también a la inseguridad, la violencia y la delincuencia, que tienden a surgir en muchas de estas zonas (PNUD, 2017).

La magnitud del problema ha sido diagnosticada solo de manera general. Al igual que para el resto de América Latina, el MINVU no cuenta con indicadores de déficit y deterioro urbano, lo que constituye una importante limitación para el desarrollo de políticas tendientes a su superación. Asimismo, no se cuenta con datos de todas las ciudades a nivel de manzana censal, de acuerdo a la información estadística georreferenciada disponible, que permitan establecer estándares o una línea de base para los barrios. Actualmente, esta falta de información, está siendo abordada por el trabajo que está desarrollando el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Al presente, la única fuente de información territorializada por manzanas, corresponde al CENSO 2002, que presenta información desactualizada.

A juicio del Panel, el programa se justifica en la medida que:

- Existen grandes sectores de la población que continúan viviendo en zonas en condiciones de marginalidad y exclusión social y urbana.
- El programa contribuye a resolver los problemas de dotación y calidad de los espacios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, a nivel de barrios.
- El programa busca promover la integración y el fortalecimiento del tejido social, mediante procesos participativos de diagnóstico con las comunidades organizadas y los municipios.
- A través de los CVD, el programa propone una nueva forma de organización, dinamizadora de los barrios, con capacidad de decisión sobre inversiones en obras físicas y proyectos sociales, aportando con nuevo enfoque en la lucha por superar los problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social.

El programa representa una inflexión en la política mediante la incorporación de la escala barrial, con un enfoque territorial y participativo, antes inexistente en el MINVU, ésta es su fortaleza principal.

2.2 Eficacia y calidad³³

• Eficacia a nivel de Propósito

Si bien el programa no establece metas ni estándares precisos para evaluar su desempeño en todos sus aspectos, este ejercicio puede proporcionar una orientación en esta gestión.

El siguiente cuadro muestra los resultados de aquellos indicadores que fue posible medir.

Cuadro 4: Indicadores de Eficacia a nivel de Propósito

Indicadores	2013	2014	2015	2016
1. Eficacia producto: Porcentaje de barrios seleccionados que se encuentran en zonas con características de vulnerabilidad social (FPS / RSH)	aún sin medición			
2. Eficacia producto: Porcentaje de barrios seleccionados que se encuentran en ZONAS PRIOTARIAS.	68,4%	74,3%	73,0%	86,2%
3. Eficacia resultado: Porcentaje de barrios que CIERRAN SU CONTRATO DE BARRIO, respecto del total de Contratos de Barrio programados a cerrar al año (Formulario H).	60,5%	72,4%	91,2%	85,7%
4. Eficacia producto: Porcentaje de CONTRATOS DE BARRIO cumplidos dentro del transcurso de 26 MESES desde su firma, respecto del total de barrios con Contrato de Barrio.	0,0%	4,8%	3,8%	0,0%
5. Eficacia Producto: Porcentaje de Planes Maestros aprobados en MTR en Fase I, respecto del total de barrios que Firmaron el Contrato de Barrio en año t.	30,8%	16,0%	97,0%	87,7%
7. Eficacia Resultado: Porcentaje de barrios con espacios públicos, equipamiento comunitario y entornos que se mantienen en buen estado	aún sin medición			
8. Eficacia Resultado: Porcentaje de barrios con espacios públicos, equipamiento comunitario y entornos que son utilizados regularmente por las y los vecinos de distintas edades, para realizar distintas actividades y en variados horarios y días.	aún sin medición			

Fuente: Panel con base en datos MINVU

Con el fin de mirar con mayor detalle los indicadores medidos, en el periodo en evaluación (2013-2016), se observa:

Para el caso del indicador n° 2, ingresaron 260 barrios al programa, de los cuales 68 (26,2%) se encuentran fuera de una ZP y se descomponen en: 46 barrios modalidad concurso público y 22 barrios de interés regional, es decir, las excepciones se realizaron en ambas modalidades de ingreso. Si bien el programa ha explicado los motivos de estas excepciones³⁴, esta situación muestra un problema de focalización que puede tener dos

³³ No se dispone de datos para todos los indicadores.

³⁴ Existe la excepcionalidad de seleccionar barrios que se encuentran fuera de las Zonas Prioritarias cuando cumplen con la condición de vulnerabilidad. El año 2014, considerando que los datos utilizados del CENSO 2002 podían dejar fuera territorios vulnerables, se abrió la posibilidad de postular barrios que no se encontraban en las 169 ZP inicialmente definidas. Así, aumentaron las ZP de 169 a 185, por lo que el número total de población aumentó para los años 2014, 2015 y 2016; (Res. Ex. 1909 (31 de marzo de 2014) y 2028 (abril 2014).

fuentes: i) el instrumento ZP posee problemas de origen, ya que no considera todas las zonas susceptibles de intervención del programa³⁵, ó ii) hay una discrecionalidad en la elección de los barrios, los cuales son escogidos sin tomar en cuenta aspectos basales.

En relación al indicador nº 3, se tenía previsto cerrar 170 Contratos de Barrio de los que se cumplió sólo con 135, correspondiente a un 79,5%.

Para el indicador nº 4, los resultados presentan un bajo cumplimiento. Para efectos del cálculo de este indicador, se optó por tomar como duración de la ejecución del CB los 26 meses de barrios de mayor complejidad y no los 18 meses que establece el manual de procedimiento con el fin de obtener algún resultado distinto a cero³⁶.

El cuadro siguiente muestra una comparación entre el período anterior a la evaluación (2006-2012) y el evaluado (2013-2016). Si bien no se puede hacer una comparación completa debido a la cantidad de años considerados en los distintos períodos, llama la atención la demora por sobre los plazos establecidos. Para el período 2006-2012, el 90% de los CB terminados se ejecutaron fuera de plazo, mientras que para el período en evaluación, la cifra aumenta al 95%.

Cuadro 5: Tiempo de ejecución de los Contratos de Barrio

Rangos	2006 - 2012		2013 - 2016	
	Barrios en Ejecución	Barrios Terminados	Barrios en Ejecución	Barrios Terminados
0 - 25 meses	0	21	199	2
26 meses	0	4	0	0
Sobre 26 meses	12	215	27	35
Total	12	240	226	37

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINVU

Con el fin de comprender el motivo o factor que influye en las demoras, el siguiente cuadro busca alguna relación entre tiempos de ejecución de CB y número de obras:

³⁵ La metodología de Zonas Prioritarias utiliza variables proxy para evaluar el deterioro urbano y la vulnerabilidad social y además utiliza información obsoleta (censo 2002) por lo que tiene un alto error de focalización

³⁶ El manual de procedimiento indica que "(...) el tiempo estimado de duración del Programa, considerando sus tres fases, es de 24 meses en total, correspondiendo 4, 18 y 2 meses respectivamente a cada fase (...) Aquellos barrios que la SEREMI defina de mayor complejidad, tendrán un tiempo estimado de duración del Programa, considerando sus tres fases, de 36 meses en total, correspondiendo 6, 26 y 4 meses respectivamente a cada fase".

Cuadro 6: Tiempo de ejecución de los Contratos de Barrio (Barrios egresados)

Barrios Terminados 2006 - 2012					Barrios en Ejecución 2006 - 2012				
Rango de Meses	Frecuencia	%	N° Obras / CB		Rango de Meses	Frecuencia	%	N° Obras / CB	
0 - 25 meses	21	9%	8		0 - 25 meses	0	0%	0	
26 meses	4	2%	8		26 meses	0	0%	0	
Sobre 26 meses	215	90%	9		Sobre 26 meses	12	100%	21	
Total	240	100%	10		Total	12	100%	21	
Mínimo	13	meses	2	obras	Mínimo	50	meses	4	obras
Máximo	104	meses	44	obras	Máximo	118	meses	48	obras
Moda	32	meses	6	obras	Moda	50	meses	4	obras
Desv. Estandar	18,4	meses	5,0	obras	Desv. Estandar	32,0	meses	16,1	obras

Barrios Terminados 2013 - 2016					Barrios en Ejecución 2013 - 2016				
Rango de Meses	Frecuencia	%	N° Obras / CB		Rango de Meses	Frecuencia	%	N° Obras / CB	
0 - 25 meses	2	5%	5		0 - 25 meses	199	88%	5	
26 meses	0	0%	0		26 meses	0	0%	0	
Sobre 26 meses	35	95%	5		Sobre 26 meses	27	12%	5	
Total	37	100%	5		Total	226	100%	3	
Mínimo	25	meses	2	obras	Mínimo	1	meses	1	obras
Máximo	38	meses	11	obras	Máximo	48	meses	14	obras
Moda	37	meses	4	obras	Moda	14	meses	4	obras
Desv. Estandar	3,5	meses	2,0	obras	Desv. Estandar	9,7	meses	1,9	obras

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINVU

Si la relación no es clara, podemos ver que la cantidad de obras ha disminuido considerablemente para los barrios terminados entre ambos períodos analizados (de un máximo de 44 a un máximo de 11, en promedio, la disminución es de 10 a 5 obras).

Volviendo a la ejecución del CB, también aparecen diferencias considerables entre ambos períodos: entre 2006 y 2012 hay barrios que llegaron a demorarse 104 meses en terminar su CB; el período evaluado muestra CB ejecutados en 38 meses. Independiente de las diferencias, los resultados se evalúan negativamente. Si miramos los barrios que están en ejecución (para el período evaluado), hay barrios que llevan 48 meses y aún no se terminan. Por último, aún hay 12 barrios del período anterior a la evaluación que aún no se terminan. Alguno de ellos llevan 118 meses ejecutando su CB³⁷.

A la fecha, el programa no ha establecido "tipologías de barrios" que permitirían identificar y focalizar la ejecución del programa, para así cuidar los tiempos de ejecución y definir nuevos plazos basados en la experiencia.

³⁷ Éstos corresponden a "barrios críticos" que fueron seleccionados y ejecutados en los inicios del programa, que suponen un mayor nivel de complejidad

- **Eficacia a nivel de Componentes**

Cuadro 7: Indicadores de Eficacia a nivel de Componentes

	Indicadores	2013	2014	2015	2016
COMPONENTE 1 -PGO	13. Eficacia Proceso: Porcentaje del total de diseños aprobados en el año t respecto a la programación nacional del año t.	87,5%	68,8%	65,5%	69,7%
	14. Eficacia Proceso: Porcentaje del total de obras ejecutadas a nivel nacional en el año t, respecto del total obras programadas a nivel nacional en el año t.	67,1%	61,3%	75,9%	77,6%
	15. Eficacia Proceso: Tiempo (meses) que ocurre entre la aprobación de proyectos en MTR y su inicio.	7,557	5,804	5,019	4,986
COMPONENT 2 -PGS	23. Eficacia Proceso: Porcentaje de CVD constituidos en 6 MESES respecto del total de CVD constituidos.	71,9%	27,0%	26,3%	48,3%
	24. Eficacia Proceso: Porcentaje de barrios con PLAN DE GESTIÓN SOCIAL elaborado e iniciado en la Fase II.	70,2%	95,9%	NA	NA

Fuente: Panel con base en datos MINVU

En relación a los indicadores nº 13 y 14, los resultados indican que el bajo cumplimiento responde a problemas de gestión, sobre todo en cuanto a programación se refiere.

Para el indicador nº15, los resultados muestran que los tiempos de aprobación de los proyecto por parte de la Mesa Técnica Regional, están en línea con los plazos definidos por el Manual de Operaciones del programa, lo cual se evalúa positivamente. Es importante destacar que la "Aprobación de Proyectos" por la MTR es un proceso que ha sido validado por la Norma ISO 9000.

En relación con el componente 2, la constitución de los CVD (indicador nº 23), de acuerdo al plazo establecido de 6 meses (fase I), los porcentajes de logro son muy bajos, lo que se evalúa negativamente. Parten de un 71,9% en el 2013 a un 48,3% en el 2016, pasando por resultados muy bajos como el del 2015 (26,3%).

Para el indicador nº 24, "porcentaje de barrios con el PGS elaborado e iniciado en la fase II", varía ascendentemente de un 70,2% el 2013 a un 95,9% el 2014, para los años 2015 y 2016 no hay datos porque al momento de esta evaluación aún no está concluida la fase II.

- **Calidad a nivel de Propósito**³⁸

Se evalúa positivamente que el programa aplique una encuesta de percepción cuando llega al barrio y luego otra al retirarse; sin embargo, el programa nunca ha utilizado estas encuestas, por lo que esta evaluación es la primera instancia en que se han procesado y analizado sus datos.

Es importante destacar que debido al no uso de este instrumento, el programa tampoco ha definido métricas, rangos ni umbrales que permitan interpretar los resultados que se obtienen. Por lo mismo, los resultados que se presentan (" $t_1 - t_0$ " ó "encuesta Fase III - encuesta Fase I") corresponde solamente a una diferencia sin ningún sustento que permita determinar, por ejemplo, su significancia estadística. Junto a ello, las encuestas poseen algunos problemas metodológicos, y la muestra obtenida no es representativa.

Por último, hay que considerar que los resultados que se presentan son promedios, los cuales esconden una amplia diversidad de resultados. En este sentido, si bien son pocos los casos, en todos los indicadores a analizar hay barrios con variaciones negativas, o sea, que la intervención del barrio provocó un retroceso. Para ser consistentes con los juicios expuestos, dichos resultados tampoco se pueden interpretar como ciertos por los motivos expuestos en el párrafo anterior.

Cuadro 8: Indicadores de Calidad a nivel de Propósito

Indicadores	2013	2014	2015	2016	Diferencia
6. Calidad resultado: Variación del nivel de satisfacción vecinal con el barrio. (SAT_BARRIO)	Fase 1: 73,9%		Fase 3: 78,3%		+4,4%
9. Calidad resultado: Aumento del sentido de pertenencia y orgullo barrial entre los vecinos/as (jefes/as de hogar). (ORGULLO_BARRIO)	Fase 1: 69,1%		Fase 3: 76,3%		+7,2%
10. Calidad resultado: Aumento de la percepción de seguridad barrial por parte a las y los vecinos jefes y jefas de hogar. (SEGURIDAD_ESP_PUBLICOS)*	Fase 1: 25,0%		Fase 3: 37,2%		+12,2%
11. Calidad resultado: Aumento de la percepción de seguridad barrial por parte a las y los vecinos jefes y jefas de hogar. (PREOCUP_ESP_PUBLICOS)**	Fase 1: 39,2%		Fase 3: 50,8%		+11,6%
12. Eficacia resultado: Aumento de prácticas domésticas y/o comunitarias orientadas al cuidado del medio ambiente en el barrio (CUIDA_MEDIO_AMBIENTE)	Fase 1: 13,0%		Fase 3: 25,1%		+12,1%

Fuente: Panel con base en datos MINVU

En cuanto a los resultados obtenidos, los niveles de satisfacción y orgullo barrial (indicadores nº 6 y 9) son altos, tanto al inicio como al finalizar intervención, por lo que es complejo interpretar las diferencias, por muy bajas que sean. Sin embargo, el indicador de orgullo barrial presenta un mejor resultado.

³⁸ Indicadores de calidad con base en resultados de una muestra de 60 barrios con CB cerrados, modalidad Concurso. En el periodo 2013-2016, egresaron 132 barrios, este es el marco muestral de las encuestas de seguimiento en fase I y fase III. Las muestras a nivel de barrio se han diseñado con un 5% de error, los barrios tienen un tamaño de 450 viviendas en promedio, por lo que las muestras fluctúan entre los 150 a 250 casos (promedio 200 hogares). Es un diseño muestral de carácter poli-etápico, tradicional en estudios territoriales de hogares, donde se selección manzanas, viviendas y el informante calificado que es el jefe hogar, cónyuge o pareja del hogar seleccionado para contestar. El estudio aspira pero no cumple las condiciones de un panel longitudinal.

Las variables relativas a la percepción y seguridad de los espacios públicos (indicadores nº 10 y 11), presentan unas de las mayores diferencias positivas. Dicho resultado parecería indicar que el programa tiene efecto en la mejora de la percepción y seguridad de los espacios públicos.

En relación al cuidado del medioambiente (indicador nº 12), los resultados permiten interpretar que el programa logra mejorar las prácticas de cuidado del medioambiente.

Si bien las variaciones son positivas, no se puede emitir un juicio sobre la importancia de ésta. Independiente de aquello, y comparando estas diferencias con el resto de los indicadores, que se analizarán a continuación, al ser mayores, se evalúa positivamente estos resultados, ya que éstos indicadores están relacionados íntimamente con los ejes transversales del programa, por lo que se podría interpretar que la importancia que la intervención del programa le da a estos ejes se puede ver en los resultados.

Un aspecto que podría ser útil para comprobar la validez de lo anteriormente expuesto sería el trabajo "multisectorial" que es destacado por el programa como mecanismo para potenciar las sinergias del trabajo en la escala barrio. Sin embargo, el programa no lo incorporó a la Matriz de Marco Lógico como un tercer componente debido a que no se tiene antecedentes a nivel de producción ni de costos.

- **Calidad a nivel de Componentes**

Cuadro 9: Indicadores de Calidad a nivel de Componentes

Indicadores	2013	2014	2015	2016	Diferencia
16. Calidad Resultado: Porcentaje de obras ejecutadas en el barrio que dejan satisfechos a vecinos y vecinas. (SAT_OBRAS)	Fase 3: 86,7%				Se mide en Fase III
18. Calidad Proceso: Variación del índice de convivencia vecinal de barrios a nivel nacional entre los años t y t1. (CONFIANZA_VECINOS_DIRIGENTES)	Fase 1: 42,3		Fase 3: 49,2%		+6,9%
19. Calidad Proceso: Variación del índice de asociatividad (valoración de las organizaciones) de barrios a nivel nacional entre los años t y t1. (ORG_VECINOS_BARRIOS)*	Fase 1: 36,0%		Fase 3: 41,4%		+5,4%
20. Calidad Proceso: Variación del índice de asociatividad (valoración de las organizaciones) de barrios a nivel nacional entre los años t y t1. (PROYECTOS_PARTICIP_VEC)**	Fase 1: 13,1%		Fase 3: 16,5%		+3,4%
21. Calidad Proceso: Variación del índice de apropiación y uso del espacio público de barrios a nivel nacional entre los años t y t1. (CUIDAN_ESP_PUBLICOS)***	Fase 1: 42,2%		Fase 3: 51,2%		+9,0%
22. Calidad Proceso: Variación del índice de apropiación y uso del espacio público de barrios a nivel nacional entre los años t y t1. (USAN_ESP_PUBLICOS)****	Fase 1: 41,6%		Fase 3: 60,9%		+19,3%

Fuente: Elaboración Panel con datos MINVU.

En relación al indicador nº 16, un 86,7% de los encuestados³⁹ evalúa las obras satisfactoriamente (satisfecho, muy satisfecho), un 7,3% las considera regulares, mientras que un 5,9% señala quedar insatisfecho (muy insatisfecho, insatisfecho). A nivel agregado

³⁹ La muestra de 60 barrios de fase III contiene 10.068 encuestas de jefes de hogar.

esto es un buen resultado, considerando un estándar de 75% de satisfacción y 10% de insatisfacción⁴⁰.

La convivencia (indicador n° 18) presenta resultados similares a los ya vistos; sin embargo, la asociatividad (indicadores n° 19 y 20) presenta aumentos discretos y menores a todos los indicadores analizados previamente en este acápite. La línea base de este indicador es bastante desfavorable, sobre todo para el indicador n° 20, ya que en este caso la mayoría de los encuestados le otorga una baja valoración a la participación vecinal tanto al inicio como al término de la intervención del programa. Este resultado es preocupante, ya que la Fase I tiene como uno de sus principales productos la conformación del CVD, y durante la ejecución del CB el programa, a través del PGS busca fomentar la participación y convivencia entre los vecinos. Esta situación es preocupante, ya que puede favorecer el retorno de los barrios a las situaciones de deterioro físico y problemas de convivencia en que se encontraba antes de la participación en el programa.

El programa no ha realizado evaluaciones ni estudios que permitan identificar qué parte del componente PGS no está produciendo los efectos esperados. Es necesario que el programa estudie y verifique si su apuesta social genera los efectos deseados, dichos estudios no se han realizado.

Siguiendo con los últimos indicadores, el cuidado de los espacios públicos por parte de los vecinos aumenta de 42,2% a 51,2%, con un diferencial de mejora de 9% (indicador n° 21). Se observa que el cuidado de los espacios públicos está muy correlacionado con otras preguntas también relativas a este tópico (seguridad y uso) conformando éstos un factor significativo desde el punto de vista perceptual.

El uso de los espacios públicos aumenta de 41,6% a 60,9% con una mejora de casi 20 puntos porcentuales, situación que configura a este resultado como el mejor de todos los indicadores de espacios públicos. El programa genera motivaciones y prácticas significativas de apropiación de los espacios públicos y esto es apreciado por gran parte (60%) de los hogares al momento de finalizar la intervención (indicador n° 22).

En la muestra analizada, las mejoras en relación a la apropiación de los espacios públicos tienen correlación con la satisfacción/orgullo barrial, no así el indicador de asociatividad (organización y participación vecinal) que no demuestra correlación con la satisfacción/orgullo con el barrio.

A modo de conclusión, y considerando los problemas de validez interna y externa de la encuesta, se observa que, según la percepción de los vecinos encuestados, la intervención del programa en espacios públicos (PGO) aportan a la calidad de vida en el barrio, pero no sucede lo mismo en relación con la organización vecinal, ya que ésta no se vincula con las variables relativas al orgullo, satisfacción barrial, ni con la intervención del programa (PGS).

⁴⁰ El estándar de 75% de satisfacción y 10% de insatisfacción se toma en escala de 1 a 7 para que la distribución se aproxime a una nota 6 promedio que se considera muy bueno.

2.3 Economía

El Programa se financia con fondos de distintos programas y sectores del mismo MINVU.

Cuadro 10: Antecedentes presupuestarios del programa (2013-2016) (Miles de pesos 2017)

Fuentes de Financiamiento	2013		2014		2015		2016		Variación 2013-2016
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	%
1.Presupuestarias	\$ 42,611,580	100%	\$ 46,485,857	100%	\$ 58,045,164	100%	\$ 57,390,217	100%	34.7%
1.1. Asignación específica al Programa	\$ 41.666.926	98%	\$ 45.770.406	98%	\$ 55.929.665	96%	\$ 55.356.350	96%	32.9%
1.2. Asignación institución responsable (ítem 21, 22 y 29, entre otros)	\$ 944,654	2%	\$ 715,451	2%	\$ 2,115,499	4%	\$ 2,033,867	4%	115.3%
1.3. Aportes en presupuesto de otras instituciones públicas	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0%
2. Extrapresupuestarias	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0%
2.1 Otras fuentes, sector privado, aportes beneficiarios, organismos internacionales etc.	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	\$ 0	0%	0%
Total	\$ 42,611,580		\$ 46,485,857		\$ 58,045,164		\$ 57,390,217		34.7%

Fuente: MINVU

En 2015 el financiamiento tuvo un incremento importante, llegando a un total de MM\$ 58.045 atribuible, por una parte, a la cantidad de barrios en ejecución y sus respectivas etapas de desarrollo, con una mayor cantidad de éstos en Fase II, cuando los gastos en obras físicas son importantes.

Durante el período de evaluación (2013 -2016) el financiamiento total creció 34.7%. Esto se explica por la variación de la asignación específica del programa, la que se incrementó en un 32.9%, debido a la cantidad de barrios beneficiarios por año, cuya variación en el período ha sido de un aumento de un 62%. También se explica por el aumento correspondiente al ítem 1.2 que incluye aporte de otros programas del MINVU así como el soporte del MINVU, contrata de la Subsecretaría y contratación de profesionales por parte del Plan de Gestión de Calidad (PGC).

Los puntos anteriores se calculan considerando, para el caso del PGC, los recursos del subtítulo 33 (transferencia) y para el personal en calidad de contrata de la Subsecretaría los recursos del subtítulo 21, ambos asociados a contratación de profesionales para el Programa Recuperación de Barrios.

El financiamiento promedio del período 2013-2016, incluyendo todas las fuentes de financiamiento, ascendió a 51.133 millones de pesos. En relación a estas fuentes se destaca que:

- La asignación específica al programa en la Ley de Presupuestos aumentó un 32.9%.
- La asignación proveniente de la institución responsable aumentó en un 115.3% en el período evaluado. La participación de esta partida en el presupuesto del programa representó, en promedio, el 3% del presupuesto total del programa en el período⁴¹.
- Cabe mencionar que aunque existen otras fuentes de financiamiento, como los Municipios. La falta de información respecto de éstos, como gastos efectivos diferenciados por obras, barrios y años, hace imposible su análisis en este informe. Esto es relevante para futuras mediciones y estudios, dado que significa una subestimación del tamaño del programa, y también porque el financiamiento proveniente de los Municipios es un criterio utilizado para la selección de los barrios.

En relación a la programación financiera, vale decir que está afectada por el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los barrios beneficiarios, ya que la ejecución de los proyectos es plurianual, y dada la naturaleza anual del presupuesto, en un año presupuestario se generan pagos por programas de distintos períodos.

Presupuesto Inicial	(A)
Presupuesto Vigente	(B)
Gasto Devengado del Presupuesto Ejecución	(C)

Cuadro 11: Presupuesto Inicial y Gasto Devengado del Programa 2013-2016 (millones de pesos 2017)

Subtítulos	2013			2014			2015			2016		
	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
Personal	\$4.343	\$4.395	\$4.343	\$4.148	\$4.041	\$4.041	\$3.860	\$4.538	\$4.266	\$4.567	\$4.413	\$4.141
Bienes y Servicios de Consumo	\$1.328	\$1.130	\$1.105	\$1.300	\$1.146	\$1.094	\$1.372	\$1.194	\$1.183	\$1.369	\$1.148	\$1.137
Transferencias	\$19.429	\$20.390	\$20.253	\$19.620	\$27.685	\$27.608	\$30.641	\$35.275	\$35.256	\$28.941	\$31.226	\$31.169
Inversión	\$17.511	\$14.838	\$14.610	\$21.418	\$11.991	\$11.728	\$22.173	\$11.911	\$11.658	\$22.514	\$18.252	\$18.008
Otros (Identificar)	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$10	\$9	\$0	\$0	\$0
Total	\$42.612	\$40.753	\$40.311	\$46.486	\$44.863	\$44.472	\$58.045	\$52.929	\$52.373	\$57.390	\$55.039	\$54.456

Fuente: MINVU

El gasto devengado al término del año 2016 corresponde a un 98,9% del presupuesto vigente, lo que habla de una buena ejecución respecto de los recursos efectivamente disponibles.

2.4 Eficiencia

Con los datos disponibles no es posible determinar si las actividades del programa para generar los componentes se ejecutaron haciendo un uso eficiente de los recursos, dado que no hay información sistematizada de costos efectivos por tipos de proyectos, por

⁴¹ Esta partida incluye múltiples variables, tales como el subtítulo 33 (transferencia) asociados a la contratación de profesionales para el programa por parte del PGC, y los recursos asociados a los profesionales a contrata de la Subsecretaría para el programa, el soporte de la misma Subsecretaría reflejado en horas hombre.

ubicación geográfica, u otros antecedentes que puedan entregar información sobre las realidades que enfrenta el programa en los distintos barrios.

Es deseable que la unidad mínima a medir sea metros cuadrados construidos y sus costos asociados efectivos, lo que hoy no es posible debido a la falta de registros históricos para fijar un estándar. Ello permitiría determinar los recursos necesarios a presupuestar y utilizar para cada año, los plazos requeridos y la prioridad por tipología de intervención (equipamientos, reparaciones, etc.).

El gasto total en producción del PGO y del PGS para los barrios (2013-2016) se evaluó según ciertos indicadores, detallados en el cuadro a continuación, los montos gastados en producción, tanto por habitante como por superficie para el caso de las obras; y para el caso del PGS ponderando por la cantidad de habitantes.

Cuadro 12: Gastos producción ponderados por año de evaluación (Miles de pesos 2017)

	2013	2014	2015	2016
N° Barrios	172	223	302	279
N° Habitantes	484388	599346	956504	894054
N° Viviendas	105430	133805	163646	148253
Superficie (m2)	227275325	288573499	202149600	200009204
Gasto PGO (M\$)	\$28.069.936	\$28.722.922	\$32.006.078	\$35.149.492
Gasto PGS (M\$)	\$3.906.269	\$6.597.703	\$9.619.231	\$8.151.204

Gasto PGO/N° Hab.	\$57,9	\$47,9	\$33,5	\$39,3
Gasto PGO/ Sup. (m2)	\$0,12	\$0,10	\$0,16	\$0,18
Gasto PGS/N° Hab.	\$8,06	\$11,01	\$10,06	\$9,12

Fuente MINVU.

El gasto efectivo del programa, distribuido en sus dos componentes, y el aporte intra-sectorial, se presenta a continuación.

Cuadro 13: Desglose gasto producción total, años 2013-2016 (Miles de pesos 2017)

Componente	2013	2014	2015	2016
Componente 1 (PGO)	\$ 28.069.936	\$ 28.722.922	\$ 32.006.078	\$ 35.149.492
Componente 2 (PGS)	\$3.906.269	\$ 6.597.703	\$ 9.619.231	\$ 8.151.204

Fuente: MINVU

Del cuadro 13, se observa que:

- Mayoritariamente, el programa destina su financiamiento a obras físicas (PGO), que ha representado el 81,8% del gasto total en el período, con una trayectoria ascendente en el gasto ligada a la cantidad de barrios beneficiarios.
- Las actividades y gastos sociales (PGS) han representado un 18,2% del gasto del programa en el período, presentando un promedio de M\$7.068.602 pesos.
- El programa estima un costo promedio por barrio de M\$650.000 pesos para los barrios que ingresan vía ordinaria, es decir concurso. Sin embargo para el caso de los barrios críticos el programa aproxima el costo por barrio a M\$950.000 pesos promedio. Con el fin de determinar el cumplimiento de estas estimaciones, se calculó el presupuesto y gasto

promedio a una muestra de 34 barrios cuya intervención comenzó en el período evaluativo y ya se encontraban terminados. Los resultados son:

Presupuesto: MM\$544; Mínimo MM\$455; Máximo \$MM590

Gasto: MM\$537; Mínimo MM\$454; Máximo \$MM590

Los gastos para soporte administrativo, Producción y su desglose en cuanto a RR.HH. y Otros gastos, se presentan a continuación.

Cuadro 14
Gastos de Administración vs Producción Programa 2013-16 (miles de pesos 2017)

Gasto / Año	2013			2014			2015			2016		
	Prod.	Adm.	% (vs total)	Prod.	Adm.	% (vs total)	Prod.	Adm.	% (vs total)	Prod.	Adm.	% (vs total)
Recursos Humanos	\$ 3.257.582	\$ 1.085.861	10,8%	\$ 3.030.854	\$ 1.010.285	9,1%	\$ 1.066.618	\$ 3.199.854	8,1%	\$ 3.106.019	\$ 1.035.340	7,6%
Otros Gastos	\$ 28.718.623	\$ 7.248.732	89,2%	\$ 32.289.771	\$ 8.140.835	90,9%	\$ 38.425.455	\$ 9.680.878	91,9%	\$ 40.194.677	\$ 10.119.752	92,9% ⁴²
Total	\$ 31.976.205	\$ 8.334.593		\$ 35.320.625	\$ 9.151.120		\$ 39.492.073	\$ 12.880.732		\$ 43.300.696	\$ 11.155.092	

Fuente: MINVU

Se observa que:

Los gastos de administración en promedio ascendieron a 10.380 millones de pesos anuales en el período, con un crecimiento de 33,8% en el 2016 con respecto al 2013. En promedio, los gastos de administración han representado el 21,6% del gasto total del programa en el período. El otro 78,4% corresponde a gasto de producción.

En la evaluación al programa (DIPRES 2010), los gastos de administración para los años 2006, 2007, 2008 y 2009 fueron de 61%, 12%, 8% y 7% respectivamente. En ese sentido, se espera que el programa sea más eficiente debido a las mayores capacidades instaladas que deja la ejecución de más de 10 años del programa.

3. Conclusiones

Respecto del diseño del programa:

- El programa no ha realizado estudios ni evaluaciones cuyo foco sea "testear" o comprobar que su apuesta de "PGO + PGS" recupera a los barrios intervenidos.
- No se presentan actividades ni elementos en el diseño de la intervención que permitan asegurar la sostenibilidad en el tiempo de los logros del programa. (no se contemplan actividades de monitoreo ni evaluaciones posteriores al cierre de la fase III).
- Aun cuando la preocupación por el trabajo multisectorial es destacado por el programa, como mecanismo para potenciar las sinergias del trabajo en la escala barrio, no se incorporó a la Matriz de Marco Lógico como un tercer componente.
- El programa no cuenta con metas que permitan guiar el trabajo realizado. Esto se suma a la falta de información que permita generar y medir indicadores no perceptuales a nivel de propósito y componentes⁴². Los indicadores a nivel de propósito incorporados están asociados a mediciones de procesos, pero no permiten determinar ni demostrar que los barrios se recuperan efectivamente, y que esta condición se mantiene en el tiempo. Por su parte, los indicadores de

⁴² El Panel ha propuesto una nueva matriz, disponible en el Informe Final de la evaluación.

calidad poblados, lo hacen con información proveniente de una encuesta que presenta problemas de representatividad y medición, dificultando la interpretación de los resultados.

Respecto de la gestión y ejecución:

- Los plazos de cada una de las fases del programa no se cumplen, lo que genera una situación permanente de barrios en arrastre que se mantienen en ejecución, sin lograrse su cierre.
- Aun cuando el programa ha manifestado que una de las razones para que se produzcan atrasos en los tiempos de ejecución es la falta de oferentes para la ejecución de las obras, es de esperar que dada la experiencia ganada a lo largo de los 10 años de existencia, se busque soluciones a este problema, por ejemplo, a través de la capacitación de los propios habitantes de los barrios, muchos de los cuales trabajan en faenas de construcción, para ampliar la oferta de ejecutores de obras de pequeña escala.
- El programa posee problemas de focalización, ya que para el periodo en evaluación (2013-2016), de un total de 260 barrios iniciados, 68 están fuera de las ZP. No hay un factor claro que explique esta situación, ni las dos modalidades de selección distintas (Concurso y Selección Regional), ni los problemas en la construcción de las ZP.
- El programa no cuenta con registros respecto del nivel de gasto aportado por el Municipio. Esto dificulta la determinación de estándares y costos por unidad. Asimismo, dado que el aporte propuesto por el municipio es una variable considerada en el proceso de selección, la falta de registros puede generar incentivos para que los municipios realicen propuestas comprometiendo más recursos de los que realmente disponen.

Respecto del desempeño del programa:

Tal como se señaló anteriormente, el programa no cuenta con información que permita determinar el logro del propósito, siendo de esta forma, complejo evaluar su desempeño. Sin embargo, luego del análisis de la información proporcionada por las encuestas aplicadas al comienzo y término del trabajo en los barrios, es posible señalar que:

- Los resultados ponen en duda el aporte del Plan de Gestión Social en el fortalecimiento de la organización y participación de los vecinos.
- Los resultados muestran bajos niveles de confianza, organización y asociatividad vecinal en los barrios analizados en la encuesta.

Independiente de los problemas metodológicos de la encuesta, los resultados de los indicadores relacionados con los ejes transversales, presentan una las mayores diferencias, lo que se evalúa positivamente, ya que hay un correlato entre el énfasis que el programa establece a nivel de diseño en esos ejes y los resultados obtenidos.

En resumen, la evidencia disponible nos habla de un programa con demoras importantes en su ejecución, con un gasto administrativo alto, donde no hay resultados que acrediten el efecto del PGS en el modelo de intervención, y no desarrolla estudios ni evaluaciones que permitan acreditar la validez de la fórmula "PGO + PGS = barrios recuperados".

El programa no establece metas, indicadores claros ni estándares precisos para evaluar su desempeño, que permitan elaborar, por ejemplo, una tipología de barrios que oriente y focalice la ejecución, situación que podría estandarizar y normalizar los tiempos de ejecución.

Tampoco hay información sistematizada que permita emitir un juicio sobre el gasto y dimensiones de los costos involucrados, ya sea a nivel de obras o tipologías de éstas

4. Recomendaciones principales

- Definir metas de desempeño a nivel de propósito, componentes y actividades.
- Incorporar indicadores de déficit y deterioro urbano, (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano), que permitan establecer estándares y umbrales de recuperación.
- Implementar un índice de vulnerabilidad (en construcción) con variables de déficit y deterioro urbano (a escala de barrio y ciudad) y vulnerabilidad social (mediante registro RSH).
- Realizar evaluaciones periódicas en los barrios, posteriores a su cierre, para medir la sostenibilidad de los cambios producidos por el programa.
- Establecer parámetros y tipologías de barrios, de obras (PGO) y de proyectos sociales (PGS) para medir eficacia, eficiencia y sostenibilidad.
- Instalar mecanismos regulares de monitoreo y/o evaluación para asegurar la sostenibilidad de los CVD en el tiempo, más allá del término del programa, evitando que éstos sean funcionales sólo a la ejecución del PGO, desapareciendo tras su término.
- Regularizar el proceso de selección de los barrios, a través de una sola modalidad de ingreso para todos, utilizando un único instrumento, los mismos criterios e indicadores.
- Priorizar ámbitos estratégicos a implementar en convenios intersectoriales en función de especificidades territoriales (según tipologías de barrios).
- Identificar elementos retardadores del cierre de los barrios, revisar y cumplir plazos establecidos (fases y cierres) para mejorar la eficiencia y eficacia.
- Pedir rendición de cuentas de aportes municipales al programa para monitoreo y sostenibilidad de logros en los barrios.
- PGO: Se requiere establecer parámetros de algún tipo (tipología de obras, envergadura según montos de inversión u otros) para medir la eficacia y eficiencia de las obras que se construyen. Además, se requiere evaluar la pertinencia de los diseños, según especificidades territoriales y geográficas, y evaluar la sostenibilidad en el uso y apropiación de los espacios públicos, equipamientos y entornos barriales, por parte de las y los habitantes de los barrios, una vez que el programa se retira.
- PGS: Se requiere agrupar y definir tipos de proyectos sociales, identificando cuáles son aquellas intervenciones más estratégicas según las características y requerimientos de los barrios (según mayor o menor complejidad, características y tamaño de la población, tipologías habitacionales, antigüedad, localización u otras) para medir eficacia y eficiencia. Además, es necesario evaluar el proceso del PGS, e identificar qué actividades no aportan o requieren modificarse.

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

AGOSTO 2017

Nº **0491**
Nº _____/

ANT. : Ord. Nº 1373 del 16.08.2017 de DIPRES que Envía Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales. Proceso 2017.

MAT. : Envía Respuesta Institucional Evaluación Programa de Recuperación de Barrios (DS 114/2007)

ADJ. : Respuesta Institucional Evaluación Programa de Recuperación de Barrios (DS 114/2007)

SANTIAGO, 04 SEP 2017

DE : **PAULINA SABALL ASTABURUAGA**
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO

A : **SR. SERGIO GRANADOS AGUILAR**
DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

En el marco de la Evaluación de Programas Gubernamentales, adjunto envío a Usted, respuesta Institucional al Proceso de Evaluación del Programa de Recuperación de Barrios (DS 114/2007).

Les saluda atentamente,



PAULINA SABALL ASTABURUAGA
MINISTRA DE VIVIENDA Y URBANISMO
MINISTRA


VNM/AUE/RGV

DISTRIBUCIÓN:

- * Destinatario
- * Gabinete Sra. Ministra V. y U.
- * División de Finanzas
- * División de Desarrollo Urbano
- * Dpto. de Planificación y Control de Gestión
- * Dpto. de Presupuesto
- * Archivo DPCG - DIFIN



Respuesta Institucional

Evaluación Programa Recuperación de recuperación de Barrios, regulado por el D.S. N° 14, (V. y U.), de 2007.

Agosto 2017

Respuesta Institucional Ministerio de Vivienda Y Urbanismo A Evaluación Programa Recuperación de Barrios. Agosto, 2017

1. En primer lugar, se considera necesario relevarlos argumentos que justifican el Programa de Recuperación de Barrios expuestos en el informe de evaluación:

- “Existen grandes sectores de la población que continúan viviendo en zonas en condiciones de marginalidad y exclusión social y urbana.
- El programa contribuye a resolver los problemas de dotación y calidad de los espacios públicos, infraestructura y equipamiento urbano, a nivel de barrios.
- El programa busca promover la integración y el fortalecimiento del tejido social, mediante procesos participativos de diagnóstico con las comunidades organizadas y los municipios.
- A través de los Consejos Vecinales de Desarrollo, el programa propone una nueva forma de organización, dinamizadora de los barrios, con capacidad de decisión sobre inversiones en obras físicas y proyectos sociales, aportando con nuevo enfoque en la lucha por superar los problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social.

El programa representa una inflexión en la política mediante la incorporación de la escala barrial, con un enfoque territorial y participativo, antes inexistentes en el MINVU, ésta es su fortaleza principal” (DIPRES, Informe Final Corregido, Julio 2017).

2. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo no está de acuerdo con algunas de las conclusiones emitidas en este informe de evaluación, considerando que existen errores e imprecisiones en el análisis de la información:

Respecto al diseño del programa:

2.1 el informe concluye que éste no ha realizado estudios ni evaluaciones cuyo foco sea “testear” o comprobar que su apuesta PGO más PGS recupere a los barrios intervenidos.

MINVU: Esta conclusión no es correcta dado que el MINVU ha realizado diversos estudios que han retroalimentado el diseño del Programa Recuperación de Barrios. Se entregó al panel de evaluadores los informes de diversos estudios realizados a lo largo de la ejecución del Programa, que han buscado dar una mirada evaluativa desde distintos ámbitos: caracterización y tipología de barrios, análisis institucional,

propuesta de metodologías de evaluación, sistematización de resultados de los primeros 45 barrios, así como un estudio que está llevando a cabo hoy la Universidad Católica sobre sostenibilidad de las intervenciones en los barrios, tanto de los planes de gestión de obras, gestión social y ejes transversales.

Si bien estos estudios no son concluyentes en cuanto a impacto, es incorrecto decir que el ministerio no ha realizado estudios y que éstos no hayan generado insumos importantes para el diseño del programa.

2.2 No se presentan actividades ni elementos en el diseño de la intervención que permitan asegurar la sostenibilidad en el tiempo de los logros del programa.

MINVU: esta conclusión es parcialmente correcta ya que el diseño del programa si incorpora elementos en su modelo que buscan dar sostenibilidad a las intervenciones, fundamentalmente a través de la participación de los propios vecinos y municipio en el diagnóstico, en la definición del plan maestro, en la priorización de obras, asumiendo para ello un rol activo en todo el proceso de implementación del programa, lo que culmina en la fase III con la formalización de manuales de uso y mantención de las obras.

Lo que sí es correcto es que no se han incorporado hitos y actividades de seguimiento y evaluación post programa que permitan verificar la sostenibilidad de las obras. Al respecto, el estudio que se encuentra realizando la Universidad Católica mencionado, apunta a retroalimentar al programa con herramientas de medición de la sostenibilidad post intervención.

2.3 La preocupación por el trabajo multisectorial no se incorporó en la Matriz de Marco Lógico como un tercer componente.

MINVU: De acuerdo, es correcta la conclusión de relevar la gestión multisectorial como un componente del Programa, fue una decisión del panel dejarlo fuera por no contarse con información detallada al respecto. No obstante, el MINVU entregó una estimación de los recursos que se han apalancado durante el periodo 2014 a 2016 para PGO y PGS, así como los convenios de cooperación y planes de trabajo en esta línea. Se considera un desafío incorporarlo formalmente como un componente que le otorgue mayor integralidad a las intervenciones en barrios.

2.4 El programa no cuenta con metas que permitan guiar el trabajo realizado. Esto se suma a la falta de información que permita generar y medir indicadores no perceptibles a nivel de propósito y componentes.

MINVU: Parcialmente de acuerdo. El programa sí cuenta con metas asociadas al desempeño del programa y al cumplimiento de productos establecidos en todos los barrios. Sin embargo, es efectivo que hacen falta indicadores de déficit urbano que permitan establecer metas para contribuir a mejorar la situación de déficit y deterioro de los barrios que atiende el programa. Como se planteó al panel y a DIPRES desde el comienzo

de esta evaluación, este es un trabajo que el MINVU se encuentra desarrollando con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y que será incorporado en la selección de nuevos barrios del programa.

Respecto de la gestión y ejecución:

2.5 Los plazos de cada una de las fases del programa no se cumplen, lo que genera una situación permanente de barrios en arrastre que se mantienen en ejecución sin lograrse su cierre.

MINVU: es correcta esta conclusión por lo que el MINVU ha ido modificando los plazos de ejecución de las fases en el transcurso del programa, e incorporado herramientas que buscan mejorar los procesos que se identifican como más lentos, un ejemplo de ello es la creciente incorporación del SERVIU en la ejecución de las obras. Hoy el Ministerio se encuentra trabajando en las orientaciones para los nuevos barrios que se seleccionarán en diciembre de 2017, lo que incorporará una nueva definición de los plazos reales de ejecución de PGO y PGS.

2.6 Frente a los atrasos de obras se espera que el programa busque soluciones como a través de la capacitación de los propios habitantes de los barrios para ampliar la oferta de ejecutores de pequeña escala.

MINVU: esta conclusión es parcial y no abarca todas las complejidades que se enfrentan en la ejecución de las obras, una de ellas es la falta de oferentes, frente a lo cual se han buscado diversas alternativas, incluida la propuesta por el panel; sin embargo, tal como lo menciona el mismo informe, el programa ha evolucionado a acotar el número de obras de los contratos de barrio concentrándose en aquellas de mayor complejidad y que requieren de especialidades técnicas. Otro factor de retraso cuando las obras están a cargo de los municipios, son los tiempos administrativos para la contratación de obras, lo que está siendo abordado a través de mayores exigencias en la rendición de cuentas y cumplimiento de productos.

Por otro lado, el retraso o no cumplimiento que aparece relevado en el Informe Ejecutivo, en la conformación de los Consejos Vecinales de Desarrollo durante la Fase I, no contempla que para los barrios 2013 en adelante, la fase I puede ampliarse hasta 8 meses de duración. Al respecto, vale aclarar que no es posible firmar los contratos de barrio y por lo tanto pasar a Fase II si los CVD no están constituidos legalmente.

2.7 El programa posee problemas de focalización ya que para el periodo en evaluación (2013-2016), de un total de 260 barrios iniciados, 68 están fuera de las Zonas Prioritarias. No hay un factor claro que explique esta situación, ni la de las dos modalidades de selección, ni los problemas en la construcción de las Zonas Prioritarias.

MINVU: esta conclusión no recoge el camino recorrido por el programa para generar instrumentos de focalización territorial que han aportado en la generación de nuevos instrumentos con información

georeferenciada, que han contribuido al trabajo territorial del MINVU más allá del programa de Recuperación de Barrios. De una primera selección que se focalizó en comunas según índice de pobreza de la encuesta CASEN, se pasó a la generación de áreas de vulnerabilidad en las ciudades con un sistema de indicadores de vulnerabilidad social y déficit, que permitió determinar zonas prioritarias para el programa. En reiteradas ocasiones se explicó al panel y a DIPRES que los problemas enfrentados por esta metodología de focalización, probada internacionalmente, fue la fuente de información censal, que no contó con censo el año 2012, afectando el proceso de selección de barrios realizado el año 2014. Esto explica que se haya abierto la posibilidad de concursar barrios fuera de las zonas prioritarias, dando la posibilidad de justificar a través de otras fuentes, como diagnósticos de los propios municipios, sus condiciones de vulnerabilidad y deterioro urbano. Por otro lado, la posibilidad de contar con dos modalidades de selección permitió contar con priorizaciones regionales además de las municipales, ambas siguieron el mismo camino de calificación y selección.

Actualmente, dada la persistencia del problema de falta de información censal, así como la necesidad de incorporar indicadores de déficit urbano de acuerdo a lo planteado en punto 2.4, se está trabajando en una nueva modalidad de focalización territorial para la selección de los nuevos barrios, que recoge información de infraestructura y equipamiento urbano, para lo cual se han revisado los resultados de los Estudios “Construcción de Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano en Chile” y “Construcción de Línea de Base del Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano” financiados por convenio MINVU-PNUD. Asimismo, se está trabajando con los mapas de vulnerabilidad social elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social. Al respecto, cabe mencionar que la metodología que hoy está trabajando MDS para los mapas de vulnerabilidad social es la misma que utilizó el MINVU para la definición de áreas de vulnerabilidad y definición de zonas prioritarias, incluso con la coincidencia de indicadores, la diferencia está dada por la fuente de información actualizada a través del Registro Social de Hogares.

2.8 El programa no cuenta con registros del nivel de gasto aportado por el municipio. Esto dificulta la determinación de estándares y costos por unidad. Asimismo, dado que el aporte propuesto por el municipio es una variable considerada en el proceso de selección, la falta de registros puede generar incentivos para que los municipios realicen propuestas comprometiendo más recursos de los que realmente disponen.

INVU: Esta conclusión no es correcta y confunde dos situaciones distintas con los municipios. El MINVU cuenta con un riguroso sistema de rendiciones de las transferencias que se realizan a los municipios, lo que está regulado por Resolución N° 759 de 2003 y la Resolución 30 de 2015, ambas de la Contraloría General de la República y permite llevar un control de la ejecución municipal, así como frenar las transferencias a los municipios que se encuentren retrasados, independientemente del programa ministerial: pavimentos participativos, campamentos, recuperación de barrios.

Una situación distinta hace relación con los aportes comprometidos por los municipios en el concurso y selección de barrios. En este caso, si bien no existe un sistema de rendición de cuentas, si se registra a través de plataforma de recuperación de barrios, el cumplimiento o no del aporte durante las fases de ejecución del programa con el medio de verificación del proyecto que se financió en el barrio. Por otro lado, el no cumplimiento de este aporte deja inhabilitado al municipio para participar en próximo concurso mientras no se ponga al día.

Respecto del desempeño del programa:

2.9 Los resultados ponen en duda el aporte del Plan de Gestión Social en el fortalecimiento de la organización y participación de los vecinos. Los resultados muestran bajos niveles de confianza, organización y asociatividad vecinal en los barrios analizados en la encuesta.

MINVU: no es correcta la conclusión que pone en duda el aporte de los planes de gestión social en los barrios, puesto que el mismo informe presenta reparos frente a la representatividad de los resultados.

Por otro lado, evaluar los planes de gestión social solo desde la participación y organización comunitaria, minimiza el impacto de lo que se realiza en los barrios a través de este componente, que además incorpora entre sus proyectos e iniciativas estratégicas en los barrios, vinculación a los planes de gestión de obra para lograr un uso y apropiación de los espacios públicos y equipamientos comunitarios, que en los mismos resultados del informe aparece como lo mejor evaluado del programa. En el marco de los planes de gestión social, también se desarrollan a plenitud los ejes transversales de seguridad, medio ambiente e identidad, los cuales son resaltados en el informe como uno de los mayores logros del programa. Por tanto, no es consistente con lo anterior, señalar que el componente de gestión social no aporta en el fortalecimiento de la organización y participación de los vecinos.

En cuanto a la baja participación y valoración de la organización comunitaria, habría que compararla con algún parámetro que permita definir qué se entiende por alta o baja participación y organización. Los estudios sobre el tema, demuestran que este es un aspecto más estructural y globalizado, por lo que atribuirlo al éxito o no de un programa es al menos inexacto.

2.10 los gastos administrativos del programa son altos.

MINVU: no es correcto entender dentro de los gastos administrativos los recursos destinados a las oficinas de gestión de barrio en terreno y las duplas de profesionales que implementan el programa, eso es parte del modelo de intervención y es por ello que forma parte de los marcos presupuestarios de los barrios.

2.11 El programa no establece metas, indicadores claros ni estándares precisos para evaluar desempeño, que permitan elaborar tipología de barrios que oriente y focalice la ejecución, situación que podría estandarizar y normalizar los tiempos de ejecución.

MINVU: se comparte esta conclusión, aún cuando se han realizado esfuerzos a través de las mesas técnicas regionales y nacional, y su proceso de certificación que contempla estandarizar y modelar tipologías de obras, en concordancia con las otras líneas de inversión MINVU.

Sin embargo, se plantea como desafío del programa el incorporar estándares urbanos a escala de barrio en el marco del estudio que está desarrollando el ministerio con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, así como parte de las tareas de redefinición de indicadores de desempeño a realizar con el Departamento de planificación de la División de Finanzas del MINVU.

Recomendaciones:

- Definir metas de desempeño a nivel de propósito, componentes y actividades; incorporar indicadores de déficit y deterioro urbano, que permitan establecer estándares y umbrales de recuperación; e implementar un índice de vulnerabilidad con variables de déficit y deterioro urbano (a escala de barrio y ciudad) y vulnerabilidad social (mediante registro RSH).

MINVU: se recoge la recomendación de trabajar en la definición de metas de desempeño para el propósito y componentes del programa, vinculados a los estándares urbanos y de gestión social a escala de barrio. Asimismo, se reconoce el trabajo que ya se viene realizando en esta línea, tanto con los indicadores urbanos, como en vulnerabilidad social para la selección de los nuevos barrios y sus futuras intervenciones.

- Realizar evaluaciones periódicas en los barrios, posteriores a su cierre, para medir la sostenibilidad de los cambios producidos por el programa.

MINVU: se acoge esta recomendación y se vincula con el trabajo que se está realizando hoy con estudio de sostenibilidad para generar instrumentos de seguimiento y evaluaciones post, tanto de PGO como de PGS y multisectorialidad.

- Establecer parámetros y tipologías de barrios, de obras (PGO) y de proyectos sociales (PGS) para medir eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

MINVU: esta recomendación se vincula con las primeras de estándares e indicadores.

- Instalar mecanismos regulares de monitoreo y/o evaluación para asegurar la sostenibilidad de los CVD en el tiempo, más allá del término del programa, evitando que estos sean funcionales solo a la ejecución del PGO, desapareciendo tras su término.

MINVU: la sostenibilidad de los CVD no es parte de las estrategias del programa, si lo es la generación y fortalecimiento de liderazgos que pueden desarrollarse a través de los CVD o volver a sus organizaciones de origen, o generar nuevas instancias organizacionales. Esto último debiera ser incluido en las actividades de seguimiento y evaluación post.

- Regularizar el proceso de selección de los barrios, a través de una sola modalidad de ingreso para todos, utilizando un único instrumento, los mismos criterios e indicadores.

MINVU: esta recomendación está en proceso, se acoge la revisión de los procesos de selección para contar con una sola vía de ingreso. No obstante, se reafirma la facultad del MINVU para atender a través del programa, barrios que sean parte de intervenciones sectoriales estratégicas o por requerimientos especiales como lo son los desastres naturales o antrópicos.

- Priorizar ámbitos estratégicos a implementar en convenios intersectoriales en función de especificidades territoriales (según tipologías de barrios).

MINVU: se acoge esta recomendación, reafirmando los avances en materia de multisectorialidad y enfatizando que son los diagnósticos de cada barrio, así como sus planes maestros los que deben orientar las intervenciones multisectoriales. Asimismo, se plantea la importancia de consolidar esta línea como un componente del programa.

- Identificar elementos retardadores del cierre de los barrios, revisar y cumplir plazos establecidos (fases y cierres) para mejorar la eficiencia y eficacia.

MINVU: se acoge esta recomendación para ser incorporada en los nuevos barrios con una revisión de los plazos reales de cumplimiento, y con la revisión de los procesos que retrasan el cumplimiento y que pueden ser mejorados.

- Pedir rendición de cuentas de aportes municipales al programa para monitoreo y sostenibilidad de logros en los barrios.

MINVU: esta recomendación se debe orientar a los aportes municipales que se requieren para el concurso de barrios y no a las transferencias normales del programa a los municipios que ya cuentan con sistema de rendiciones.

- PGO: Se requiere establecer parámetros de algún tipo (tipología de obras, envergadura según montos de inversión u otros) para medir la eficacia y eficiencia de las obras que se construyen. Además, se requiere evaluar la pertinencia de los diseños, según especificidades territoriales y geográficas, y evaluar la sostenibilidad en el uso y apropiación de los espacios públicos, equipamientos y entornos barriales, por parte de las y los habitantes de los barrios, una vez que el programa se retira.

MINVU: Esta recomendación está estrechamente vinculada con la definición de indicadores urbanos y la generación de estándares que puedan ser medidos al inicio y término del programa, y que permitan evaluar cuanto se contribuye en el mejoramiento físico de los barrios. Este es un desafío para la nueva etapa que inicia el programa de Recuperación de Barrios como línea regular del MINVU.

- PGS: Se requiere agrupar y definir tipos de proyectos sociales, identificando cuáles son aquellas intervenciones más estratégicas según las características y requerimientos de los barrios (según mayor o menor complejidad, características y tamaño de la población, tipologías habitacionales, antigüedad, localización u otras) para medir eficacia y eficiencia. Además, es necesario evaluar el proceso del PGS, e identificar qué actividades no aportan o requieren modificarse.

MINVU: Esta recomendación es parte de las tareas que el programa ha realizado durante sus 11 años de ejecución y que han orientado su articulación con el componente urbano, recogiendo las complejidades de cada barrio a la hora de definir la estrategia de gestión social. Los diagnósticos muestran cada día situaciones de mayor complejidad en los barrios atendidos por el programa, fundamentalmente en temas como la seguridad y presencia de narcotráfico, o en cuanto a la confianza con las instituciones, por lo que se asume como una práctica permanente la revisión de los contenidos de la gestión social, como componente fundamental de la recuperación de barrios.