

MINUTA EJECUTIVA

Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)

PROGRAMA DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE VALPARAÍSO (PRDUV)

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

Panel Evaluador:
Marisol Saborido (Coordinadora)
Daniel Jadue
Humberto Zamorano

AGOSTO 2009

MINUTA EJECUTIVA¹ – N°4
PROGRAMA RECUPERACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE VALPARAÍSO (PRDUV)
SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2006-2008

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2009: \$13.856 millones de pesos.

1. Descripción y Objetivo del Programa.

El PRDUV tiene como fin contribuir a la revitalización² de la ciudad de Valparaíso y como propósito, poner en valor³ el patrimonio urbano de la ciudad; como fundamento de nuevas actividades económicas, culturales y sociales que beneficien a la población. El ámbito de acción territorial del programa corresponde, en términos generales, a la ciudad de Valparaíso y, más específicamente, a territorios delimitados en el área declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO (2003)⁴ denominados Entornos Patrimoniales Integrados (EPI) que representan “una parte de la ciudad que contiene activos patrimoniales significativos y que constituye una unidad territorial y funcional”.⁵ Desde su inicio, el programa define cinco EPIs: (1) Entorno Barrio Puerto – Santo Domingo; (2) entorno Plaza Aduana – Artillería; (3) Entorno Cordillera – Plaza Justicia; (4) Entorno Barrio Financiero – Cerro Alegre; (5) Entorno Brasil – Barón. Los cuatro primeros se estructuran con base en los cerros y las áreas del Plan de la ciudad considerando la influencia de los sistemas de circulación desde y hacia los cerros. El quinto EPI se localiza totalmente en el Plan, en la Zona de la Intersección de Avenida Argentina y Brasil, y tiene como vocación principal la de acoger el desarrollo de funciones de educación superior que se dan en ese sector. Posteriormente se incorporan dos nuevos EPIs: Entorno Barrio Puerto – Zona Patrimonial en riesgo y Entorno Cerro Toro⁶, definidos a partir de dos de los EPIs originales.

La población potencial y objetivo del PRDUV está constituida por los habitantes de la ciudad de Valparaíso, que se benefician con los efectos urbanos y económicos que generan las inversiones realizadas por el programa. La focalización del programa está dada en base a una definición territorial, que en este caso corresponde a los EPIs, y no así en base a grupos específicos de población.

El programa es ejecutado por una Unidad Ejecutora del Programa (UEP), administrativamente dependiente de la División de Desarrollo Regional⁷ de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y posee un Directorio, el cual entrega sus lineamientos sobre el desarrollo estratégico del programa, priorización de proyectos, aprobación de instrumentos de planificación, cumplimiento oportuno de objetivos, metas y resultados, articulación política con organismos regionales y sectoriales, definición de co-ejecutores. El principal co-ejecutor del programa es la Ilustre Municipalidad de Valparaíso

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

² Se define revitalización como: “la instalación de actividades comerciales en el área patrimonial y típica de Valparaíso” (Matriz Lógica de Evaluación del Programa).

³ Se define poner en valor como: “La habilitación de inmuebles en el área patrimonial y típica correspondientes a requerimientos actuales” (Matriz Lógica de Evaluación del Programa). No se define el concepto de ‘habilitación’ ni se especifican los requerimientos actuales.

⁴ Zona de Valparaíso declarada Patrimonio de la Humanidad, año 2003, por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). <http://www.unesco.org/es>.

⁵ Reglamento Operativo General del Programa (ROG); BID, 2005.

⁶ La EPI Barrio Puerto – Zona Patrimonial en riesgo es parte del EPI original Barrio Puerto – Santo Domingo y fue definido en marzo de 2007 a raíz de una explosión de gas que destruyó parte importante de esa área. Por su parte, el EPI Cerro Toro es parte del EPI original Cordillera – Plaza Justicia.

⁷ Desde enero 2009 la UEP depende de la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE; anteriormente dependía de la División de Municipalidades de la SUBDERE como se estipula en el Contrato de Préstamo con el BID.

(IMV) y, según el tipo de proyecto, participan otros co-ejecutores como: la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas (DAMOP), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región de Valparaíso (SERVIU), la Corporación de Fomento (CORFO), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC).

El costo total estimado del programa es de US\$ 73.000.000, de los cuales el 34% corresponde a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el 66% restante a Aporte Local. De acuerdo con lo estipulado en el Contrato de Préstamo con el BID (Nº 1703/OC-CH), el plazo del último desembolso es al sexto año (2006-2012) a partir del 17 de febrero de 2006, fecha en que adquiere plena validez jurídica.

El PRDUV consta de 4 componentes:

Componente 1 - Recuperación Urbana.

Incluye el mejoramiento del ambiente urbano de la ciudad mediante recuperación de áreas territoriales seleccionadas y resolución de problemas críticos de funcionamiento urbano, estimulando así, la inversión privada productiva y la llegada de nuevos residentes. Adicionalmente contempla inversión en servicios y equipamientos estratégicos para el buen funcionamiento de la ciudad como un todo⁸.

Este componente se subdivide en:

(a) *Entornos Patrimoniales Integrados (EPI)*: consiste en la recuperación de áreas territoriales delimitadas con valor patrimonial y potencial económico, por medio de inversiones en vías y espacios públicos y en bienes inmuebles públicos y privados.

(b) *Servicios y equipamientos de la ciudad*: contempla el manejo de residuos sólidos domiciliarios; el control de plagas; y otros equipamientos tales como iluminación, señalética y mobiliario urbano.

Componente 2 - Desarrollo Económico y Socio-Cultural

Este componente se subdivide en:

(a) *Desarrollo Económico*: consiste en promover la inversión por medio de distintas formas de colaboración público-privado, contemplando: (i) un fondo concursable de incentivos para el desarrollo de micro y pequeñas empresas; (ii) la formulación y el desarrollo del Plan de Turismo para la ciudad; (iii) el desarrollo de un estudio estratégico para la “Ciudad Universitaria”; y (iv) una propuesta para crear institucionalidad con facultades para desarrollar iniciativas público – privadas de apoyo al desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso.

(b) *Desarrollo Socio-Cultural*: busca crear capacidades en el ámbito local para la recuperación y difusión del patrimonio e identidad cultural de Valparaíso, a través de: (i) un proyecto de educación escolar⁹; (ii) la capacitación de líderes comunitarios; (iii) un Fondo de Recursos para Iniciativas Comunitarias (RICO), el que entrega recursos a unidades vecinales para la ejecución de iniciativas comunitarias priorizadas de manera participativa.

Componente 3 - Desarrollo Institucional de la IMV

Contribuye a la reorganización y fortalecimiento integral del Municipio de Valparaíso a través de: (i) la contratación de asesorías e implantación de sistemas de gestión; (ii) la adquisición e implantación de sistemas informáticos; (iii) el financiamiento de personal nuevo calificado, necesario para asumir funciones críticas al desempeño de la Municipalidad; (iv) el financiamiento de incentivos para la racionalización de la estructura funcionaria del

⁸ Este componente incluye el financiamiento de asesorías, consultorías y la contratación de estudios de prefactibilidad, factibilidad, diseños y planes de negocios y otros similares necesarios para la definición final y ejecución de los proyectos.

⁹ Comprende acciones de capacitación de docentes, desarrollo curricular, elaboración de materiales y su aplicación al aula; para el rescate, conocimiento y valoración de los diversos aspectos que conforman el patrimonio tangible e intangible, y la identidad cultural de la ciudad.

municipio; (v) la elaboración del Plan Director del Área declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO; y (vi) la actualización de los instrumentos de planificación territorial.

Componente 4 - Comunicación y Participación

Aborda la difusión de información referente al programa y sus beneficios, y la estimulación de participación ciudadana en la definición de sus acciones.

Todas las actividades de producción de los componentes del PRDUV están regidas por un único procedimiento general de ejecución, consignado en el Reglamento Operativo General del Programa – ROG. Este procedimiento se inicia con la presentación al Directorio de un perfil de la iniciativa por parte de la Unidad Ejecutora del Programa o de alguno de los Co Ejecutores. La UEP debe verificar la elegibilidad de cada actividad que se está proponiendo, de acuerdo a los procedimientos establecidos para tal efecto¹⁰. Si ésta lo considera necesario, elabora un anteproyecto para tomar la decisión definitiva y presentárselo al Directorio. Éste último se pronuncia acerca de la incorporación de la macro actividad en el Plan de Ejecución General del Programa y, en caso positivo, también define qué unidad elabora los Términos Técnicos de Referencia (TTR) o las Especificaciones Técnicas (EETT), y quién será el ente ejecutor. Si la actividad requiere un Co-Ejecutor, se revisa el marco normativo requerido para ejecutar las adquisiciones asociadas, las que deben hacerse de acuerdo al procedimiento establecido para las adquisiciones en el ROG. La UEP revisa los TTR o las EETT, cuando han sido elaboradas por algún Co-Ejecutor; los que una vez aprobados y siempre que constituyan una inversión de capital, ingresan al Sistema Nacional de Inversiones (S.N.I.), administrado por Mideplan, para su revisión y aprobación¹¹. Con el co-ejecutor se tramita el convenio necesario para la ejecución del proyecto; éste es específico para cada actividad y debe ser aprobado por el Ministerio del Interior. Dependiendo de lo acordado entre las partes, se ejecuta la actividad, mediante licitaciones o contrataciones directas, según corresponda. Si no hay co-ejecutor, la actividad se desarrolla mediante contratación, por parte de la SUBDERE, de las consultorías y servicios requeridos, a través de las diversas modalidades (Ley de Compras, Licitaciones Públicas, Privadas o Contratación Directa).

2. Resultados de la evaluación.

Diseño

El problema que da origen al programa está identificado en términos generales; basándose en estudios previos y documentos que forman parte del contrato con el BID¹², y que dan cuenta del proceso sostenido de declinación y deterioro que ha afectado a la ciudad de Valparaíso y de la necesidad de recuperarla dado su valor histórico y cultural, su potencial económico ligado al patrimonio y su fuerte identidad urbana. En el contexto de la declaratoria de la ciudad de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO (2003), la ciudad enfrenta diversos desafíos para consolidar un proceso de rehabilitación económica y social sostenible, basado en su patrimonio y en el pleno aprovechamiento de sus ventajas comparativas (su condición de puerto, de sede del Congreso, principal base de la Marina, la presencia de universidades)¹³.

¹⁰ Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso. Reglamento Operativo General. V1.0.

¹¹ Las circulares 36/2007 y 01/2008 de DIPRES establecen un cambio de procedimiento en la solicitud de aprobación de recursos cuando estos son estudios propios del giro de la institución, adquisición de activo no financiero o cuando se trata de la conservación y mantención de la infraestructura pública, lo cual no constituye un proyecto de inversión. En estos casos, los proyectos no deben ingresar al S.N.I., sino que deben ser presentados a DIPRES.

¹² Documento Procedimiento Simplificado (2005) PR 3002; Informes de Estudios Diagnóstico SOLIN, Documentos Misión de Análisis, entre otros.

¹³ Los principales problemas identificados y priorizados por los porteños son: (i) desempleo; (ii) ineficiencia e incapacidad de gestión y planificación por parte de las autoridades; (iii) inseguridad y delincuencia que se agudiza en la parte alta de los cerros; (iv) falta de aseo, ornato (calles y casas en mal estado) y el exceso de basura. (Documento de Procedimiento Simplificado del Programa; BID, 2005)

No obstante identificar el problema, el programa no contó durante el período de evaluación (2006-2008), con instrumentos de diagnóstico más específicos¹⁴; necesarios para caracterizar y dimensionar sus requerimientos. En concreto, no existe una línea de base documentada que de cuenta de un catastro y/o sistema de registro del patrimonio material (espacios públicos, inmuebles, eriazos) e inmaterial (prácticas sociales de interés cultural, historia y memoria colectiva) en cada uno de los EPI que pretende recuperar y poner en valor¹⁵. Esta información específica ha ido elaborándose, parcial y focalizadamente, a medida que avanza el programa¹⁶. La ausencia de esta información diagnóstica, constituye una carencia que debilita el seguimiento y monitoreo del programa.

La focalización del programa se da a través del territorio y, específicamente, a través de los EPI, que definen el territorio donde actúa el principal componente de Recuperación Urbana. El programa tiene atribuciones y flexibilidad para focalizar incorporando otras EPIs, en la medida que cumplan con los criterios generales de elegibilidad de los territorios¹⁷. El panel considera apropiada la selección de los EPIs.

Respecto del fin y propósito definidos para el programa, se requiere precisar conceptos que no están operativamente definidos, como por ejemplo: “habilitación” y “puesta en valor”; lo que contribuiría a contar con mejor información de los resultados esperados o logros del programa¹⁸.

En este mismo sentido se requiere revisar y ajustar indicadores en relación a objetivos más precisos. Por ejemplo, el indicador “Porcentaje de usuarios que califica como buena o muy buena la calidad de la habilitación del inmueble patrimonial intervenido” requiere la elaboración de una encuesta que pregunte sobre la “calidad de la habilitación”.

Los componentes 1 y 2 están bien definidos y contribuyen al logro del propósito, ya que tienen relación directa con la puesta en valor del patrimonio urbano de la ciudad. Sin embargo, el componente 3 debe reformularse para mejorar la eficacia y eficiencia del PRDUV. Su actual definición (desarrollo institucional de la IMV) resulta demasiado amplia, debiendo orientarse a fortalecer las capacidades de la IMV para la gestión y puesta en valor del patrimonio urbano, no a un conjunto de acciones dispersas que forman parte de la gestión municipal corriente, como ha sido hasta ahora.

¹⁴ Los documentos consultados por el panel fueron: Documento Procedimiento Simplificado (2005) PR 3002; Informes de Estudios Diagnóstico SOLIN, Documentos Misión de Análisis, entre otros.

¹⁵ Actualmente se encuentra en desarrollo el Plan Director del Área Patrimonial, encargado a SEREX de la P. Universidad Católica de Santiago. Éste contempla una propuesta de homologación de la normativa urbana, levantamiento de fichas de inmuebles públicos y privados, sitios eriazos y espacios públicos; análisis de capacidad de carga, metodología de participación ciudadana y difusión según proyectos, propuesta de administración y coordinación con la IMV, entre sus contenidos. Se espera dar curso a la implementación del Plan en 2010.

¹⁶ “Diagnóstico y propuesta Plan Conventillos Valparaíso” PRDUV, 2006; “Diagnóstico de Microbasurales”, PRDUV, 2009; “Base de datos Sitios Eriazos”, PRDUV, 2009

¹⁷ Reglamento Operativo General del programa (2005). Los criterios de elegibilidad considerados en el programa para seleccionar un EPI son: 1) geografía y estructura urbana; 2) concentración de bienes patrimoniales; 3) estructura económica y social del área y tendencias de desarrollo; 3) desarrollo de una propuesta urbanística; 4) identificación de proyectos de inversión específicos; 5) participación de la ciudadanía en la validación de los proyectos; y 5) promoción de la inversión privada en el territorio.

¹⁸ En la literatura consultada para esta evaluación, el panel ha identificado definiciones conceptuales de “puesta en valor”, “habilitación” pero no ha identificado definiciones operativas para las variables que los definen y a través de las cuales se puedan medir.

A estos efectos, el panel ha propuesto definir “revitalización”, variable incluida en el objetivo de Fin, como: la dinamización de las actividades comerciales, de servicios, urbanas y sociales en el área patrimonial y típica de Valparaíso. Ésta debe medirse por: la variación en el número de nuevos hoteles y restaurantes en área patrimonial y típica; la variación en el número de turistas en área patrimonial y típica; la variación en el ingreso geográfico bruto de la comuna; y la variación en el número de viviendas rehabilitadas en el área patrimonial y típica.

Por su parte, “poner en valor” debe ser entendido como realzar, recuperar y dar a conocer los valores, hacerlos visibles y compartidos, fomentarlos. Implica una doble dimensión: (i) material, a través de una intervención físico espacial - proyecto urbano, arquitectónico, obras para el mejoramiento de los espacios en estado de deterioro y (ii) inmaterial, social, actividades de trabajo con la comunidad para asegurar procesos de apropiación social del patrimonio que sean duraderos en el tiempo. Para medir la “puesta en valor” se propone: el aumento en el valor de las propiedades en área patrimonial y típica; el aumento en la edificación en área patrimonial y típica; el aumento en el valor de los arriendos en área patrimonial y típica.

El componente 4, comunicación y participación, debe incorporarse como un eje transversal en la gestión del programa, ya que no entrega bienes o servicios sino que es parte de la modalidad de gestión para el cumplimiento cabal de los objetivos.

El programa no cuenta con un plan estratégico para la gestión del patrimonio, que permita guiar, planificar y articular las acciones, y que éstas no se desarrollen de manera aislada; para que la puesta en valor del patrimonio de Valparaíso se dé en función de un adecuado conocimiento de la demanda (caracterización y cuantificación) y de la definición de objetivos y metas específicos.

En lo que respecta a participación ciudadana, hay evidencia¹⁹ que demuestra la existencia de una estrategia comunicacional que incluye procedimientos de participación comunitaria. No existe información suficiente que permita asegurar que en todos los componentes se realizan las mismas actividades ni tampoco información que permita evaluar los resultados de esta estrategia. Los mecanismos de participación existentes son más de tipo informativo sobre lo que el programa hace, que espacios efectivos y permanentes de trabajo e intercambio con la comunidad para incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones sobre el patrimonio. Esta última se manifiesta con mayor claridad, en la preparación de los proyectos de remodelación de espacios públicos, como en el caso de Cerro Artillería, la unidad plazoleta San Luís y la Calle Templeman, la Plaza Aníbal Pinto, entre otros, que se llevarán a cabo recién, a partir del año 2009.

Desde el punto de vista del diseño de procesos, los criterios de asignación de recursos, los mecanismos de transferencias de recursos y las modalidades de pago se encuentran debidamente formalizadas mediante el contrato del préstamo del BID y la existencia de procedimientos y diagramas de flujo correctamente diseñados. Con respecto a la asignación de recursos dentro del programa, entre los componentes y las áreas del mismo, éstos están definidos por el contrato de préstamo sin explicitar cuáles son los criterios utilizados. A pesar de lo anterior, existe plena flexibilidad para hacer cambios en dicha distribución; siendo el Directorio el encargado de reasignar recursos al interior del programa, de acuerdo a las necesidades planteadas por los planes anuales.

Organización y gestión

Los procesos de selección, aprobación, contratación y ejecución de los distintos tipos de proyectos, así como la contratación de consultorías específicas están establecidos en el ROG del programa. El Directorio elige los proyectos y define quién será el co-ejecutor de cada uno de ellos considerándose la capacidad técnica, institucional y jurídica que éste posee²⁰. Éste último inicia las adquisiciones necesarias, una vez asignada la responsabilidad del proyecto. No se identifican problemas de gestión en el proceso de selección y aprobación de los proyectos donde concurre el Directorio como principal instancia de decisión. Sin embargo, la ejecución de los proyectos ha presentado problemas en el cumplimiento respecto de los tiempos programados, debido a que los co-ejecutores deben relacionarse, a su vez, con otras instituciones en diferentes trámites relacionados con la ejecución de las obras, como por ejemplo, solicitar los permisos municipales de obras. En este caso, la UEP no cuenta con las atribuciones necesarias ni los instrumentos que exijan el cumplimiento de las actividades y plazos del programa a los distintos co-ejecutores e

¹⁹ Se recibieron dos presentaciones de evaluación de la Estrategia Comunicacional del programa.

²⁰ En cumplimiento de la cláusula 4.04 (b) del Anexo Único del Contrato Préstamo que dice: "Otros co-ejecutores 4.04. Se prevé la participación de otros organismos del Estado con capacidades técnicas específicas, como co-ejecutores de ciertas actividades del Programa. Entre éstos, el Ministerio de Obras Públicas - por intermedio de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH) y la Dirección de Arquitectura (DA) - el Servicio de Vivienda y Urbanización del MINVU (SERVIU), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). La participación de dichos organismos será de conformidad con lo establecido en el convenio que cada uno de ellos suscriba con el Organismo Ejecutor, y el Reglamento Operativo. Alternativamente, la IMV, en su calidad de co-ejecutor principal, podrá asumir la ejecución de dichas actividades, a solicitud del Organismo Ejecutor y con la no-objeción del Banco, con base a la comprobación de la capacidad técnica, institucional y jurídica para hacerlo".

instituciones involucradas, salvo por lo establecido en los respectivos convenios, lo que ha demostrado ser insuficiente.

En lo que respecta a la organización y gestión del programa, se señala que la estructura organizacional inicial del PRDUV resultó inadecuada para una gestión oportuna. El estudio del Instituto de Asuntos Públicos (2008)²¹ y las entrevistas realizadas a miembros del Directorio del Programa, y a funcionarios del BID dan cuenta que existe una dificultad para comunicar las decisiones del Directorio a toda la organización y actores vinculados. Esto queda de manifiesto, por ejemplo, en los problemas de coordinación existentes entre los co-ejecutores y especialmente entre la UEP y la Unidad Sub-ejecutora del Programa (USEP)-IMV. Esta dificultad se manifiesta en la falta de conocimiento oportuno, dentro de la organización del programa y especialmente al interior de las organizaciones de los co-ejecutores; de las decisiones del Directorio y de los procedimientos para llevar a cabo las mismas.

Adicionalmente, se considera que se le entrega poca importancia a áreas clave de gestión: planificación y control; administración financiera y adquisiciones, que se encuentran en un tercer nivel jerárquico, sin relación con la alta dirección del programa, bajo un área de operaciones que estaba encargada de ejercer el control pero sin relación directa con la ejecución de los proyectos. A partir del segundo semestre del año 2007, en el primer semestre del 2008 y durante el transcurso de esta evaluación; se introdujeron cambios que van en la dirección correcta, separando las funciones de apoyo transversal a la gestión del programa de aquellas que corresponden a proyectos o intervenciones sociales. Esto ha permitido jerarquizar las áreas de: administración, planificación y control, y adquisiciones; y generar un área de proyectos que funcione como jefatura de operaciones para la gestión y el control de todos los proyectos e intervenciones.

En un principio el programa presentó dificultades para su puesta en marcha, siendo la USEP-IMV constituida recién 10 meses después de la entrada en vigencia del contrato del préstamo, lo que dificultó su incorporación plena a la gestión de las iniciativas del programa. La UEP tuvo que desarrollar de manera subsidiaria muchas de las tareas que en el diseño original correspondían a la IMV en su calidad de co-ejecutor principal. En este contexto, la UEP, no tuvo la capacidad para desarrollar la Planificación Estratégica General del Programa y se concentró, básicamente, en la elaboración de los POA, que sufrieron ajustes y cambios de prioridades en varias oportunidades, producto de los obstáculos que surgían en el desarrollo de los proyectos²².

No se observan actividades de coordinación con otras instituciones e iniciativas afines que podrían potenciar y generar sinergia con el logro de los objetivos del programa. Como por ejemplo, con el Subsidio de Rehabilitación Patrimonial del MINVU, el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio de Subdere, el Programa Creando Chile en Mi Barrio del CNCA, y en particular con el Subsidio destinado a apoyar la inversión privada en las Comunas de Lota y Valparaíso de CORFO.

En el transcurso del desarrollo del programa, el Directorio y la UEP han realizado una serie de cambios, definiendo nuevas prioridades y despriorizaciones de las que dan cuenta los Informes Semestrales al BID y las actas de Directorio.

Por otra parte, el programa no tiene en funcionamiento un sistema de seguimiento y evaluación que permita a la Gerencia y al Directorio, dispongan de información periódica y oportuna para anticipar las desviaciones de la Planificación General y Anual, lo que impide tomar las acciones correctivas necesarias para revertir desfases de manera oportuna.

²¹ INAP - Diagnóstico Integral y Análisis Global, Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso y de la Gestión Administrativa y Financiera de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso. Resultado del Análisis de Diagnóstico de la Gestión del Programa. (pág. 52).

²² Estos cambios están consignados en las Actas de Directorio y cuentan con su aprobación.

Eficacia

En términos de eficacia y calidad, el programa ha tenido un bajo desempeño en la producción de los componentes en el período evaluado, habiendo transcurrido la mitad del período de ejecución sin concretar las intervenciones principales del programa. El componente de Recuperación Urbana, presenta un bajo nivel de producción, ya que las obras físicas en los entornos patrimoniales prácticamente no se han realizado (de 14 espacios públicos vecinales a mejorar, que era la meta del período 2005-2008, sólo se encuentran 2 en etapa de diseño y ninguno se ha ejecutado). Los convenios de rehabilitación entre el programa y la IMV no tienen plazos ni modelos de negocios que aseguren su realización.

En relación a los servicios de equipamiento, las acciones de gestión sobre residuos sólidos se terminaron, dependiendo su sostenibilidad de la gestión municipal. El control de plagas se ha abocado a la esterilización y adopción de perros, desratización, desparasitación y educación social. No existen indicadores que permitan evaluar los efectos de estas acciones. La línea de equipamiento ha desarrollado diversas acciones como adquisición de vehículos policiales, habilitación de sistema de televigilancia, mejoramiento de infraestructura comunitaria, y señalética vial y carretera.

El nivel de producción del componente Desarrollo Económico y Socio-cultural ha sido bajo en el período. Se encuentran programadas para 2009 acciones a través de Sercotec para habilitación de locales comerciales y residencias universitarias. No se ha realizado el Plan de Turismo, habiendo contratado servicios publicitarios que no responden a ninguna planificación, ni se coordinan con otras acciones o instituciones. La capacitación turístico-patrimonial sólo ha alcanzado a la gerencia de barrios (Programa MINVU). En relación al Desarrollo Socio-cultural, se han financiado espectáculos y producciones artísticas y se ha realizado la capacitación de líderes comunitarios, aunque sólo para la gerencia de barrios.

A través del componente Desarrollo Institucional de la IMV se ha contratado un importante número de profesionales, se ha adquirido equipamiento informático y se han financiado los costos de retiro de personal municipal de Educación, todas estas acciones contempladas en el programa original. En relación al Plan Director del Área Patrimonial, éste está en proceso de realización. Se han incorporado otras acciones no consideradas en el diseño original correspondientes a capacitación de personal, equipamiento y mobiliario de oficinas municipales y al diseño para la remodelación de un edificio municipal; las que se justifican con el fortalecimiento municipal en general, pero no se relacionan directamente con el propósito del programa.

En relación al nivel de producción del componente Comunicación y Participación, existe una estrategia comunicacional pero no un plan de comunicaciones, contratándose asesorías estratégicas en 2007 y 2008 y confeccionándose material y realizándose acciones de promoción. El sitio WEB forma parte de actividades financiadas con cargo a esta línea. En 2008 se contrató el plan marco de participación ciudadana.

Uso de recursos

El programa posee dos fuentes de financiamiento: el aporte del BID correspondiente al 34% del presupuesto total, y el aporte del Gobierno de Chile, a través de la institución responsable del programa (SUBDERE), correspondiente al 66% restante. El presupuesto total del programa es de 73 millones de dólares.

Al tercer año de ejecución, el programa ha gastado \$14,4 mil millones, que corresponden al 29% del presupuesto original. Sin embargo, respecto del total del gasto planificado anualmente en el período 2006-2008, éste monto representa sólo el 52%.

En promedio, el gasto del programa entre 2006 y 2008 fue de \$4,8 mil millones, siendo 2008 el de mayor gasto (8,5 mil millones). Ello significa un aumento durante el período de 443%. Esta evolución se considera coherente con el proceso de las intervenciones, ya que las inversiones, que consideran los mayores montos requieren una etapa de preinversión que se realiza durante los primeros años de ejecución del programa. Se ha producido un aumento de la ejecución presupuestaria desde un 27% en 2006, a 79% 2008, pasando por un 40% en 2007. Este resultado es consistente con la evaluación de la organización y gestión, que da cuenta de problemas en la planificación de las actividades durante los primeros años de ejecución del programa.

El 63% del gasto total del período corresponde al componente de Recuperación Urbana, el Componente Desarrollo Institucional de la Municipalidad de Valparaíso absorbe el 25%, el Componente Desarrollo Económico y Socio-Cultural el 10% y Comunicación y Participación el 2%. Sin embargo, en términos de ejecución del presupuesto total para el período 2006-2008 por componente, el componente Recuperación Urbana ha ejecutado el 21%; el componente de Desarrollo Económico y Socio-cultural el 26% y el componente Comunicación y Participación el 18%. El componente de mayor ejecución presupuestaria es el de Desarrollo Institucional de la IMV, con 97% de lo programado para el período²³

No se realizó el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos, ya que a la fecha de la evaluación, no se han obtenido resultados finales a nivel de componentes, razón por la cual no es posible establecer un gasto promedio por unidad de producto²⁴.

En relación a los gastos de administración, ellos representan el 12% del gasto total entre 2006 y 2008. Debido a que el gasto en la producción de los componentes ha crecido en mayor medida que los gastos de administración, la participación de éstos en el gasto total ha disminuido en el período, pasando de un 25,6% en 2006 a 10,2% en 2008.

Justificación de la continuidad

Aún cuando el programa cuenta con recursos financieros y respaldo de las autoridades para apoyar las iniciativas que promueven la revitalización de Valparaíso, se requiere de importantes ajustes para que éste cumpla sus objetivos en el período de ejecución (2006-2012).

Respecto del rol que posee la IMV como co-ejecutor principal, se observa una exigencia que no se condice con la realidad municipal, su cultura y clima organizacional. Sobre todo si se espera que el Municipio asuma tareas distintas a las regulares de los funcionarios, con la misma dotación y sin recursos adicionales para ello.

Por lo señalado anteriormente, si bien se justifica la continuidad del programa ya que el problema que lo origina sigue existiendo, se requiere para asegurar el pleno logro de sus objetivos, acotar su campo de acción orientándolo hacia el cumplimiento de su objetivo principal.

²³ Datos elaborados en base a información proporcionada por la administración del Programa.

²⁴ La variedad de proyectos que se presentan es muy amplia por lo que no es posible realizar alguna tipificación de ellos. Como ejemplo es posible identificar, en el componente Recuperación Urbana (subcomponente Recuperación de Bienes Inmuebles Privados) la adquisición de tres inmuebles (Cousiño, Liberty y Souvercaseaux) cuyo valor promedio es de \$580 millones; y por otro lado, es posible identificar, en el mismo componente y subcomponente, dos proyectos pilotos de recuperación de viviendas privadas donde el costo promedio por vivienda en uno de los proyectos, es de \$749.000 (comprende 27 viviendas) y en el otro es de \$6.461.000 por vivienda (comprende 7 viviendas). Como tampoco es posible identificar el número de beneficiarios finales, se desconoce el gasto promedio por beneficiario.

3. Principales Recomendaciones.

1a. Modificar el diseño del programa a objeto de asegurar el cumplimiento de su objetivo de acuerdo al siguiente esquema:

- Incorporar un nuevo componente el que consiste en la elaboración de un Plan Estratégico de Gestión Patrimonial.

- Mantener Componente 2: Recuperación Urbana

- Mantener Componente 3: Desarrollo socio económico y cultural, dando énfasis a la coordinación y articulación con otros programas públicos presentes en la ciudad.

- Rediseñar Componente 4, Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de la IMV. En particular, este componente debe reformularse orientándose específicamente al fortalecimiento de las capacidades de la Municipalidad para la gestión y puesta en valor del patrimonio. Para dar sustentabilidad de mayor plazo a la gestión y puesta en valor del patrimonio en Valparaíso, es necesario crear una institucionalidad ad-hoc con participación de actores públicos y privados. La gestión de una ciudad patrimonial no tiene precedentes en el país, por tanto, es necesario desarrollar e instalar capacidades para enfrentar este desafío y aprender de las experiencias internacionales. El BID puede aportar valiosos antecedentes en ello.

-Eliminar el componente de Comunicación y Participación como tal, integrando éstas como áreas separadas de apoyo transversal al programa.

1b. La incorporación del nuevo componente de desarrollo e instalación de un Plan Estratégico de Gestión Patrimonial, debe hacerse conforme a los instrumentos de planificación existentes para la ciudad de Valparaíso, y desarrollando un Plan Estratégico para cada una de las EPIs, considerando que cada uno de estos territorios tienen vocaciones diferentes (universitaria, turística, por ejemplo)²⁵.

Esto permitirá instalar un instrumento que oriente las acciones para la puesta en valor del patrimonio de Valparaíso, en función de la definición de objetivos específicos, caracterización y cuantificación de la demanda y metas definidas. La administración de este instrumento debería estar a cargo de la Municipalidad, a través de la creación de una unidad especialmente calificada para ello, o bien, a cargo de una institucionalidad ad-hoc, como puede ser una Corporación, a la que concurren representantes de actores e instituciones tanto públicas como privados (Municipalidad, GORE, otros co-ejecutores, organizaciones gremiales, profesionales y de la comunidad relacionados con la ciudad y el patrimonio, empresarios, entre otros).²⁶

2. Crear una instancia con facultades para desarrollar iniciativas público – privado de apoyo al desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso, con el objetivo de dar sustentabilidad en el largo plazo a las intervenciones que el programa realice y al proceso de recuperación urbana, según lo establecido en el documento Programa De Recuperación y Desarrollo Urbano De Valparaíso CH-L1004 Propuesta De Préstamo.

²⁵ Este Plan debe incluir los Planes Operativos específicos según lo comprometido en el Contrato de Préstamo:

- Plan Director Área Patrimonial (en elaboración)

- Plan de Turismo

- Plan Ciudad Universitaria y/ó otros relevantes a definir, y articularse con el componente de Recuperación Urbana.

²⁶ Esto ha sido planteado como requisito en los documentos del BID y se ha conversado en entrevistas realizadas por el Panel a la UEP y a encargados el programa en las SUBDERE, que lo ven posible.

- 3.** Establecer coordinaciones con los diferentes programas de otras instituciones que intervienen en Valparaíso, a fin de articular acciones y generar sinergia en las intervenciones. De forma especial con el programa Subsidio destinado a apoyar la inversión privada en las Comunas de Lota y Valparaíso, de CORFO; en la medida que realizan acciones muy similares en áreas patrimoniales.
- 4.** Dimensionar la población beneficiaria y establecer un catastro y/o sistema de registro del patrimonio material (espacios públicos, inmuebles, eriazos) e inmaterial (prácticas sociales de interés cultural, historia y memoria colectiva) en cada EPI que se pretende recuperar y poner en valor. Esto puede realizarse de manera participativa con los habitantes y organizaciones de la ciudad; y considerar como información básica, la entregada por el estudio complementario realizado en el marco de esta evaluación²⁷.
- 5.** Implementar un Sistema de Gestión de Calidad del programa. El PRDUV requiere un sistema de gestión de calidad que contenga una planificación estratégica, una estructura con funciones claras y procedimientos verificables para todas las actividades de gestión, seguimiento y control.
- 6.** Fortalecer las funciones de apoyo transversal separando la planificación y el control de gestión, de la producción de información. Conformar un equipo de dirección con las competencias corporativas, profesionales y de liderazgo necesarias para asegurar el oportuno y eficaz cumplimiento de los objetivos y las metas del PRDUV.
- 7.** Formalización de un Sistema de Seguimiento y Monitoreo del programa que permita anticipar los problemas y tomar de manera oportuna las acciones correctivas para evitar desviaciones significativas.

²⁷ Foure, Gaspar, *Documento estudio complementario sobre los efectos del PRDUV respecto de la puesta en valor del patrimonio urbano de Valparaíso*, 2009.