

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

AGOSTO 2009



Oficio (Ord) N° _____

ANT.: Carta N°221 de fecha
03.08.2009, de DIPRES.

MAT.: Informe final preparado por el
Panel de Evaluación. Programa de
Recuperación y Desarrollo Urbano de
Valparaíso.

SANTIAGO,

DE : MAHMUD ALEUY PEÑA Y LILLO
SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

A : SRA. HEIDI BERNER H.
JEFE DIVISIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Conforme a lo solicitado, mediante carta del antecedente, remito comentarios al documento final del proceso de evaluación de la gestión del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso.

Sin otro particular, se despide cordialmente,



MAHMUD ALEUY PEÑA Y LILLO

Subsecretario De Desarrollo Regional Y Administrativo

NAT/CPG

DISTRIBUCIÓN

1. Jefa División de Control de Gestión, DIPRES
2. Jefe División de Desarrollo Regional, SUBDERE
3. Jefe Departamento Gestión de Inversiones, SUBDERE
4. Director Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, PRDUV
5. Oficina de Partes

CONSIDERACIONES AL “INFORME FINAL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE VALPARAÍSO (PRDUV), JULIO 2009”.

Introducción

El documento que se presenta a continuación corresponde a las consideraciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, sobre la evaluación del Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (PRDUV), efectuada por un Panel de Evaluación en el marco del protocolo de Acuerdo firmado entre la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Honorable Congreso Nacional con motivo de la tramitación del presupuesto 2009 de la Nación, y se refiere tanto al proceso de evaluación en su conjunto como a los resultados obtenidos y las recomendaciones que de éste se desprenden.

En términos globales, se destaca la conclusión del Panel de Evaluación respecto de la justificación de la continuidad del programa, sin embargo se considera necesario observar discrepancias respecto a conclusiones y observaciones específicas incluidas en el informe. Además, se considera necesario relevar que, actualmente, el programa está realizando ajustes a fin de elevar la eficacia y eficiencia tanto en la gestión como en la tarea de fortalecer las acciones que permitan crear una nueva institucionalidad para la gestión urbana patrimonial de Valparaíso. Dicha institucionalidad, se propone contribuir a la revitalización de la ciudad y poner el valor del patrimonio urbano como fundamento de nuevas actividades económicas, culturales y sociales que beneficien a la población.

Luego de una revisión exhaustiva de las recomendaciones derivadas del Panel se ha llegado a la conclusión de que estas no están suficientemente fundamentadas y reflejan parcialmente las dificultades y ajustes a los que se vio sometido el programa durante su período de instalación. En este sentido, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tiene discrepancias de distinto nivel respecto de las observaciones realizadas por el panel evaluador las que se describen a continuación.

1. Consideraciones del proceso de evaluación

El Panel de Evaluación inició el proceso de recolección de información a comienzos del año 2009, período que corresponde a la mitad de la ejecución del programa. Se considera que la recolección de información fue insuficiente para establecer un diagnóstico completo de las condiciones del Programa dado que se omitieron documentos sobre el diseño y línea base del programa y la muestra de personas entrevistadas no incluyó a actores como los que participaron de las primeras etapas del Programa, a los funcionarios

de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) en Valparaíso ni a autoridades u otras instituciones de Valparaíso que se relacionan con éste.

Cabe destacar que la falta de transcripciones de las entrevistas realizadas deja las conclusiones de éstas limitadas a la interpretación del panel.

2. Consideraciones de los resultados de la evaluación

Los resultados de la evaluación no dan cuenta de la situación actual del Programa. Las observaciones formuladas carecen de correspondencia con las recomendaciones que efectúa el panel, y ambas resultan sesgadas debido tanto a las fallas metodológicas antes mencionadas, como a la carencia de una muestra representativa y a la falta de una visión sistémica del Programa.

3. Respuesta del Programa a las principales observaciones de la evaluación

3.1 Observaciones generales relativas al diagnóstico y diseño

El Programa fue diseñado en base a un diagnóstico integral de la ciudad y el área patrimonial desarrollado por la empresa consultora Soluciones Integrales (SOLIN), bajo contrato con la SUBDERE. La empresa consultora presentó cuatro informes parciales y un informe final con sus respectivos anexos, además de apoyo gráfico y de planos que cubren todos los aspectos del programa.

El diagnóstico desarrolló un estudio detallado del Entorno Patrimonial Integrado (EPI) del cerro Santo Domingo de Valparaíso, como muestra para el análisis de la operación y guía metodológica para el desarrollo de los estudios de los otros EPI incluidos en el Programa.

El diagnóstico hecho por SOLIN sintetiza además los diagnósticos y propuestas realizados anteriormente por el Gobierno Regional y el Plan Valparaíso de la Presidencia de la República. Estos antecedentes están disponibles en los archivos del Programa.

Además, el diagnóstico referido incorporó los antecedentes recabados por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso (IMV) y el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) en la Postulación de Valparaíso como Sitio Patrimonio de la Humanidad ante la UNESCO, que contiene antecedentes sobre esta materia. Asimismo, durante la preparación del Programa, el Consejo de Monumentos Nacionales elaboró un

Instructivo de Intervención de la Zona Típica o Pintoresca “Área Histórica de Valparaíso”, que ha orientado las decisiones que afectan el sitio urbano patrimonial. Estos antecedentes están disponibles en los archivos del Programa.

A la fecha de la evaluación de DIPRES, la IMV había inventariado el setenta por ciento de los inmuebles incluidos en área declarada Patrimonio de la Humanidad y su Área de Amortiguación, antecedentes disponibles en la Unidad de Gestión Patrimonial (UGP) de la Municipalidad.

Dado los antecedentes expuestos se concluye que las observaciones relativas al diagnóstico y diseño son inexactas.

3.2.- Observaciones relativas a la indefinición de la población beneficiaria

El diagnóstico elaborado por SOLIN y los estudios ejecutados por la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) contienen información detallada respecto de las características socioeconómicas de la población de Valparaíso, beneficiaria de las inversiones transversales del Programa, de los residentes en los EPI y de los beneficiarios del Programa de Recuperación de Inmuebles de Uso Residencial, en ejecución en los EPI de los cerros Santo Domingo, Cordillera y Artillería. Estos antecedentes están disponibles en los archivos del Programa.

Dado los antecedentes expuestos se concluye que las observaciones relativas a la indefinición de la población beneficiaria son inexactas.

3.3. Observaciones de la no incorporación de un enfoque de género

Considerando que este programa tiene su foco en la puesta en valor del patrimonio, aún cuando resulta muy difícil aplicar criterios de género en la selección de sus iniciativas este se aplicó en aquellas áreas que el programa lo permitía. Este programa trata de priorizar aquellas áreas que, por las características de sus activos inmobiliarios y geográficos, permitan detonar y sustentar los procesos de reversión del deterioro físico y económico de la ciudad a través de actividades económicamente rentables. Sin embargo, habida cuenta de esta dificultad, en proyectos del componente económico y socio cultural, por ejemplo en la iniciativa de “la constitución de las mesas barriales” para la definición de planes estratégicos, se contempló que estuvieran presentes las organizaciones ocupadas de temas de género y aquellas conformadas mayoritariamente por mujeres. De esta manera, se espera aportar a aumentar la participación de las mujeres y a recoger sus intereses y necesidades en el desarrollo del programa.



Por otra parte, en la disposición de los recursos para la contratación de profesionales de la IMV se estableció que la proporción de mujeres contratadas por este financiamiento debía ser mayor a aquella vigente entonces en el municipio. De esta manera se ha querido revertir la dinámica histórica de contratación mayoritaria de hombres en el municipio.

Por último, señalar que, vista la dificultad de incorporar criterios de género en el componente de Recuperación Urbana, y pensando en la necesidad de incorporar mujeres al ámbito laboral, es que se contempló que el 65% de la mano de obra contratada para la limpieza de micro basurales correspondiera a mujeres.

3.4. Observación de la Matriz de Evaluación: diseño y coherencia lógica del programa

El diseño del Programa se basa en un análisis detallado de las mejores prácticas internacionales en recuperación y desarrollo de áreas urbanas patrimoniales. En el diseño y coherencia del Programa se consideraron las lecciones sacadas del estudio de la recuperación de los centros históricos de Quito (Ecuador), Cartagena de Indias (Colombia), y Recife (Brasil). Además, se consideraron las lecciones de casos de rehabilitación urbana en Bilbao (España) y Hamburgo (Alemania). Estas lecciones están sintetizadas en los siguientes libros escritos por el Jefe de Misión del BID, Eduardo Rojas: *Volver al Centro*. La recuperación de áreas urbanas centrales (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004); y *Old Cities, New Assets* (Washington D.C.: Johns Hopkins University Press, 1999); así como en numerosas publicaciones de UNESCO, ICROM e ICOMOS.

Asimismo, se usaron las lecciones de numerosas experiencias en Estados Unidos, analizadas en el libro *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities*, de Bernard J. Frieden y Lynne B. Sagalyn (Cambridge: The MIT Press, 1991). El análisis de estas experiencias indica que, para tener éxito, los programas de este tipo deben ejecutar acciones coordinadas, en la secuencia adecuada y con escala suficiente; estos son los principios orientadores de este Programa, el que las adapta a las condiciones de Valparaíso analizadas en los diagnósticos mencionados en los puntos anteriores y las integra en el Plan Urbanístico elaborado por la UEP con la asesoría de la empresa consultora Novaterra, que guía la identificación y prioridad de las inversiones. Las publicaciones mencionadas se encuentran disponibles en las bibliotecas y, a través del internet, en el sitio de Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org), mientras el Plan Urbanístico está disponible en los archivos del Programa.

Dado los antecedentes expuestos se concluye que las observaciones relativas al diseño y coherencia lógica del programa son inexactas.

3.5. Observación de la Participación Ciudadana

La participación es un componente relevante del Programa. Es así como podemos afirmar que desde el año 2008 todos los proyectos de Espacios Públicos que lleva adelante el Programa cuentan con un componente de participación, y que ésta está incrementándose también en otras áreas de trabajo prioritarias del PRDUV como Trama Urbana, Protección de Patrimonio Residencial y Medio Ambiente. Éste último cuenta actualmente con nuevos proyectos en curso que tienen incorporadas acciones de participación, con estrategias y metodologías de acción absolutamente distintas a las que se aplican a la línea de Espacios Públicos, y que están determinadas por las características del proyecto y la población objetivo de éste.

Dado los antecedentes expuestos se concluye que las observaciones a la Participación Ciudadana del programa son inexactas.

3.6. Observación a la Comunicación y Participación Ciudadana como componentes

Estamos de acuerdo con el panel en la necesidad de plantear el componente de Comunicación y Participación Ciudadana como transversal al resto de los componentes, toda vez que sirven exclusivamente para comunicar respecto del programa y por lo tanto no se justifican de manera independiente. Aunque esto implicaría una modificación del contrato de préstamo que definió la estructura de los componentes, lo que no parece recomendable desde el punto de vista práctico, no impide una reorganización de funciones que permita un funcionamiento distinto de este componente, respetando siempre el espíritu y las normas administrativas y financieras del contrato.

Dado los antecedentes expuestos se concluye que las observaciones a la Comunicación y Participación Ciudadana como componente no son viables de implementar tal como lo propone el panel.

3.7. Observación a la Estructura Organizacional

Concordamos con el panel en que los cambios recientes incorporados 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 permite jerarquizar las áreas de Administración, Planificación y Control y Adquisiciones, y generar un área de proyectos que debiera funcionar como jefatura de operaciones para la gestión y control de todos los proyectos e intervenciones.

3.8. Observación al Seguimiento y Evaluación

No hay fundamento alguno para aseverar que la UEP no ha logrado dotar al programa de los planes e instrumentos de seguimiento y evaluación necesarios para su adecuado desarrollo. Desde su formación, la UEP ha contado con un área de planificación y control, la que ha hecho seguimiento a través de los siguientes instrumentos: el Plan de Ejecución del Programa (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA) y los Planes de Adquisiciones, todos los cuales han sido presentados oportunamente al Banco Interamericano de Desarrollo.

En la última misión del BID, realizada del 10 al 12 de agosto de 2009, los representantes de dicho organismo manifestaron que en ningún momento han percibido falta de información adecuada y oportuna para hacer seguimiento y hacer recomendaciones a la ejecución del Programa.

Por otra parte, la Contraloría General de la República, ente contralor de los recursos públicos y por lo tanto de este Programa, no ha señalado en ninguna de sus visitas la falta de controles y seguimiento adecuado para el resguardo de los fondos públicos.

4. Consideraciones a las principales recomendaciones

Las recomendaciones del Panel se refieren puntualmente a aspectos del diseño del programa y de la organización y gestión de este, por lo tanto no se condicen con la totalidad de las observaciones. Cabe notar que las recomendaciones mencionadas fueron discutidas con los representantes del BID en su misión anual en agosto de 2009.

4.1 Observaciones generales sobre las recomendaciones relativas al diseño

Considerando las observaciones sobre el diseño, compartimos el espíritu en que fueron planteadas, en términos de que el programa debe volver a reflexionar sobre las estrategias establecidas en el diseño original del programa.

4.2 Respecto de las recomendaciones sobre el rediseño de los componentes del programa

El programa ve factible en el tiempo el reordenamiento de los esfuerzos y personas en torno al cumplimiento del propósito para el cual fue creado, más que el rediseño, creación o eliminación de

componentes. En este aspecto, en el curso de los siguientes meses se licitará la evaluación de medio término del programa, la que forma parte de una cláusula contractual con el BID. En éste estudio se incorporará, en los términos de referencia, una evaluación del real estado de las capacidades de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso para hacerse cargo de la gestión de una ciudad patrimonial, y deberán proponerse acciones concretas para el logro de aquel objetivo.

4.3 Respecto de las recomendaciones sobre el desarrollo de planes estratégicos y planes operativos de Turismo y Ciudad Universitaria

Esta recomendación será planteada al directorio para ser incorporada en las adquisiciones que se harán dentro del componente de Desarrollo Económico y Sociocultural para el año 2010.

4.4 Respecto de la recomendación de elaborar una línea base documentada del programa

Tanto el proyecto como el contrato de préstamo fueron desarrollados a partir de la elaboración de una línea de base que fue considerada necesaria y suficiente por las partes firmantes del mencionado contrato. Por lo tanto, esta recomendación será desarrollada en base a la línea base existente en el inicio del Programa, la que será fortalecida y validada utilizando métodos que podremos acordar con la DIPRES. Cabe destacar que el catastro del patrimonio material dentro de la zona típica ya forma parte de los productos de la consultoría de Plan Director que se está ejecutando.

4.5 Respecto de la recomendación de crear una instancia con facultades para desarrollar iniciativas público-privadas de apoyo al desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso y la recomendación de establecer coordinaciones con los programas de otras instituciones que intervienen en Valparaíso y se relacionan con el Programa

En la última reunión del directorio del Programa, se sancionó la incorporación del Intendente Regional, así como la creación de un consejo consultivo en el que participen actores relevantes de la ciudad. Ambas iniciativas apoyan la creación de una instancia con facultades para desarrollar o fomentar iniciativas público-privadas de apoyo al desarrollo urbano de la ciudad de Valparaíso.

5. Observaciones generales sobre las recomendaciones relativas a la organización y gestión del Programa

Considerando las observaciones relativas a la organización y gestión del programa, entendemos éstas como un acto de validación de las acciones tomadas durante los últimos meses en el Programa. El nuevo director del PRDUV ha determinado, dentro de su visión estratégica, la reorganización completa del equipo del programa, de manera de asegurar el oportuno y eficaz cumplimiento de las metas y objetivos. El enfoque propuesto recogerá la idea inicial del programa y la propuesta del panel para aquello.

5.1 Respecto de las recomendaciones sobre los sistemas de información de apoyo a la gestión y calidad del programa

Las herramientas existentes han sido consideradas suficientes por todos los entes contralores a los que está sometido el Programa. Pese a ello, se está evaluando junto con el BID la utilización de un software de su propiedad que pueda responder a las recomendaciones planteadas. Esta recomendación estará supeditada a la disponibilidad de recursos dentro del presupuesto y será planteada a la Dirección de Presupuestos como un requerimiento adicional al presupuesto 2010.

5.2 Respecto de la recomendación de reclasificar gastos de administración, incorporando gastos de componentes

La clasificación actual de los gastos responde estrictamente a lo señalado en el contrato de préstamo. Sin embargo, una vez que se haya acordado con la Dirección de Presupuestos una metodología de cálculo, este aspecto puede ser considerado en los términos de referencia de la evaluación de medio término del programa, la que forma parte de una cláusula contractual con el BID.

6. Consideraciones de la matriz de marco lógico propuesta

Con respecto a los indicadores propuestos de Fin y Propósito, el programa se manifiesta de acuerdo en sus enunciados y sus formulas de cálculo.

Con respecto a los enunciados y formulas de cálculo de los indicadores restantes, el programa se manifiesta de acuerdo, notando que quizás algunas dependan de las decisiones que establezca el directorio en base al presupuesto y a la disponibilidad de recursos.