

**PROYECTO SISTEMATIZACIÓN EXPERIENCIA PLANES
INTEGRALES PARA BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD**

Tercer Informe

*Principales aprendizajes, desafíos y recomendaciones del traspaso del
modelo de intervención*

Santiago de Chile, 29 de diciembre de 2017

ÍNDICE

Introducción	3
I. Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad	3
II. Potencialidades y nudos críticos del modelo de intervención	5
2.1. Intersectorialidad.....	5
2.2. Enfoque integral y multidisciplinario	5
2.3. Sostenibilidad: institucionalización y planificación estratégica	6
2.4. Trabajo con otras instituciones (municipio)	7
2.5. Recursos.....	7
2.6. Denominación de la intervención y estigmatización asociada.....	8
2.7. Equipos en terreno.....	8
2.8. Protocolos de trabajo y gestión de información	8
2.9. Estrategia de participación de la comunidad de los territorios focalizados.....	9
2.10. La respuesta de la comunidad y capacidad de convocatoria.....	10
III. Principales aprendizajes	11
3.1. Centralización de las intervenciones.....	11
3.2. Trabajo interministerial.....	12
IV. Desafíos del traspaso del modelo.....	13
4.1. Avances en evaluación de las intervenciones.....	13
4.2. Inclusión social e integración a la vida urbana.....	13
V. Conclusiones y recomendaciones.....	14

Introducción

Este tercer informe tiene por objetivo abordar los principales aprendizajes y desafíos del traspaso del modelo de intervención de Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad (de ahora en adelante BAC) implementado desde Intendencia Metropolitana. De igual forma, se ofrecen algunas recomendaciones a partir de los nudos críticos, potencialidades, retos técnicos, barreras de la intersectorialidad, y estrategia participativa del modelo; todos aspectos abordados en el segundo informe comprometido en el convenio de trabajo.

En el primer capítulo se realiza una breve descripción y caracterización de lo que han sido los Planes Integrales para BAC, para luego, en un segundo capítulo, sintetizar los principales resultados del análisis de información cualitativa presentados en el segundo informe, remitido en noviembre pasado.

Como capítulo final se concluye con algunas reflexiones y recomendaciones asociadas al traspaso del modelo de intervención -que se corresponden con los ejes desarrollados en el segundo informe- y que buscan ayudar a generar condiciones favorables para materializar una visión integral y un modelo de gestión que necesariamente debe sobrepasar los márgenes que imponen las estructuras de funcionamiento de programas intersectoriales que buscan inclusión e integración. Específicamente, para la sostenibilidad de la intervención, su mejora y su necesaria ampliación a otros barrios que cumplan con las características consignadas en la línea base.

I. Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad

Los Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad (BAC) surgen a partir de la necesidad de articular interinstitucionalmente iniciativas estatales que hasta antes de su creación (2014), operaban en el territorio de forma sectorial, con escasa coordinación de los entes públicos intervinientes. Dichas iniciativas comienzan en el año 2001 con el programa **Barrio Seguro** (2001-2007), el que se trazó como objetivo *disminuir la violencia y el temor* en 15 barrios de 11 comunas de la Región Metropolitana. Posteriormente se implementa la **Iniciativa La Legua** (2011 – 2014), con el objetivo de *disminuir la violencia en este barrio de manera de mejorar la calidad de vida de sus habitantes*. El último antecedente es el programa **Juntos más Seguros** (2014 a la fecha), cuyo fin es *incrementar la seguridad de los residentes en barrios vulnerables social y delictualmente*.

De esta forma, se articula una estrategia de intervención integral para barrios de alta complejidad, definidos como *territorios afectados simultáneamente por el hacinamiento, mala calidad de las viviendas y el entorno; además, del déficit de servicios e instituciones con una comunidad en conflicto, una alta concentración de pobreza, exclusión social, tráfico de drogas, delincuencia, violencia e inseguridad*. A través de

la articulación de actores, se espera conseguir los objetivos de *i) Restablecer la presencia del Estado; ii) Mejorar las condiciones de vida; iii) Generar un entorno de seguridad.*

En el año 2015 el Ministerio de Desarrollo Social aprueba la ficha del programa Intervención en Barrios de Alta Complejidad, el marco lógico, y el presupuesto público para su financiamiento. Al año siguiente, se firmó el Convenio con la Intendencia de la RM para la ejecución del programa en los barrios Bajos de Mena y La Legua. Hoy, son cuatro los BAC incorporados en Planes Integrales: Bajos de Mena, en Puente Alto; La Legua, en San Joaquín; Parinacota, en Quilicura; y El Castillo, en La Pintana.

En consecuencia a los objetivos esperados, la *misión* tras los Planes Integrales es *contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos y vecinas que habitan el sector, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana, impulsando programas e iniciativas destinadas a asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados e integrados territorialmente.*

Junto con esto, la *visión* es *lograr articular los programas y acciones de Gobierno tras soluciones integrales en lo urbano, lo social y participación ciudadana.*

Para avanzar a la consecución de dichos objetivos, las intervenciones se basan en cinco componentes principales: *habitabilidad; infraestructura pública; coordinación intersectorial; desarrollo social y comunitario; prevención y seguridad pública; control y justicia.*

Estos componentes han sido operacionalizados en una serie de indicadores, a través de los cuales se ha elaborado la línea base del plan, presentada a continuación:

BARRIO	% de hogares en Primer Quintil	Presencia mayoritaria de habitantes en el hogar	% haciamiento y allegamiento	% desocupación	Nº de homicidios de 2015 a junio 2016	% de detenidos con residencia en el barrio	Rango de edad de los detenidos	% de reiteración de los detenidos de 2015 a junio de 2016
Bajos de Mena	68,2%	26,3% niñas y niños menores de 14 años	27,6% haciamiento	34,9%	7	21,1% del total comunal	18 – 29 años	21,0%
			22,0% allegamiento					
La Legua	74,0%	60.5% jefatura de hogar	98.9% de haciamiento	34.3%	7	22,5% del total comunal	18 – 29 años	25,3%
			68% allegamiento					
Parinacota	47,9%	34,8% niñas y niños menores de 14 años	9,5% haciamiento	38.1%	3	13,1% del total comunal	18 – 29 años	25,2%
			49,10% allegamiento					
El Castillo	64,8%	26,1% niñas y niños menores de 14 años	38,5% haciamiento	37,1%	13	26,1% del total comunal	18 – 29 años	25,2%
			34,2%					

II. Potencialidades y nudos críticos del modelo de intervención

2.1. Intersectorialidad

La información recopilada y analizada muestra que existe una multiplicidad de servicios que articulan sus intervenciones desde mesas de coordinación con Intendencia, logrando establecer criterios comunes de acción y sus vínculos con la comunidad de cada barrio a partir del trabajo con el equipo de Planes Integrales. Este trabajo es altamente valorado por la comunidad, en la medida que representa una expectativa de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de esos territorios.

Pese a ello, y sin desmerecer los esfuerzos y los avances, las decisiones de coordinación en el nivel de dirección de cada servicio no siempre se condicen con la capacidad de vinculación en el propio territorio. Esto, en ocasiones, va en perjuicio de las expectativas y motivación de los vecinos, lo que atenta directamente contra el objetivo de articulación comunitaria planteado como uno de los ejes más relevantes del trabajo de estas intervenciones.

2.2. Enfoque integral y multidisciplinario

Si bien existe un avance y un potencial de mejora en el desarrollo completo y profundización de un enfoque integral y multidisciplinario, una de las críticas más comunes a este tipo de intervenciones es que la operacionalización de los objetivos de los Planes Integrales parecen ser mezquinos para el alto desafío de implementar este tipo de programas en un territorio con los problemas que en ellos se manifiestan.

Pese a las dificultades técnicas para incrementar y profundizar la eficacia de estas intervenciones, en los servicios consultados que trabajan en los territorios resulta atractiva y técnicamente adecuada la idea de tener un posicionamiento dentro de un engranaje de intervención. A esto se suma el interés y voluntad de crear condiciones para continuar las iniciativas y proyectos principales de cada uno de los servicios con este ente de coordinación como respaldo.

Si bien la apertura a la integralidad permite levantar necesidades desde orgánicas tradicionales, como comités de vivienda y juntas de vecinos/as, también se vuelve imprescindible focalizar las intervenciones y comunicarse con otros/as beneficiarios directos- como ferias libres,

sindicatos, grupos de mujeres jefas de hogar, por ejemplo-, para así aumentar la sensibilidad de los proyectos. Las autoridades locales (regional, provincial y comunal) se vuelven aliados estratégicos indispensables para conseguir estos objetivos.

2.3. Sostenibilidad: institucionalización y planificación estratégica

Uno de los nudos críticos más relevantes es el problema de la sostenibilidad de Planes Integrales, asociada principalmente a la ausencia de una estructura institucional que soporte el programa y permita su funcionamiento autónomo, ya sea en temas de financiamiento, como en la existencia de un modelo de gestión que permita sobrellevar la problemática dependencia de los servicios que confluyen en Planes Integrales.

El foco del problema de la sostenibilidad y la institucionalización está puesto tanto en los riesgos que suponen los cambios políticos y de autoridades para la mantención de la intervención de Planes Integrales en el tiempo y su posible reproducción en otros barrios focalizados; como también en la necesidad de contar con una estructura institucional que permita la asignación directa de recursos para un incremento en la eficacia y eficiencia, muchas veces dificultada por la dependencia a los tiempos y metas de otras instituciones y los pocos recursos humanos con los que se cuenta.

A esto se suma la ausencia de condiciones y criterios de continuidad del programa, la no definición de metas y objetivos en el tiempo para cada barrio, y la indefinición de condiciones de término o salida de los mismos de la intervención de Planes Integrales. La necesidad de construir un perfil de egreso de los territorios intervenidos se vuelve central, si se tiene en cuenta que la intersectorialidad consignada- y la apuesta integral que la sustenta- aún no puede hacerse cargo de elementos importantes y problemáticas que los afectan, que son identificadas y caracterizadas en la línea base y en el diagnóstico que se hace de cada uno de los barrios, pero cuya solución o abordaje queda fuera, en tanto los componentes del marco lógico no son suficientes para ello.

Al mismo tiempo, se identifica una planificación estratégica débil aún, pues Planes Integrales no cuenta con metas suficientemente claras en el mediano y largo plazo, como tampoco con indicadores de resultados técnicamente consistentes y que reflejen la integralidad de la intervención y la complejidad de los componentes diseñados.

Si bien la naturaleza de la complejidad de los territorios excede las capacidades de un programa, es necesario especificar aún más aquello que se pretende lograr en los sectores intervenidos: de ahí la importancia de las condiciones de salida -lo esperado con la intervención

en cada territorio- para dar cuenta de la contribución del programa a la solución de los problemas identificados y alcanzar el propósito declarado.

Otro elemento que afecta la sostenibilidad es el componente comunitario. La existencia de condiciones organizativas mínimas- la presencia de organizaciones o el fomento a las mismas en caso de su ausencia- es necesaria para la implementación de los planes, siendo el trabajo para y en conjunto con la comunidad una de las tareas principales -y la primera- que los equipos en terreno deben llevar a cabo al inicio de la ejecución.

2.4. Trabajo con otras instituciones (municipio)

Uno de los principales nudos críticos identificados, tanto por los profesionales de los Planes Integrales para BAC como también por algunos dirigentes, tiene que ver con la dificultad de trabajar de forma conjunta con algunas instituciones, siendo una de las más nombradas el municipio, como obstaculizadores del trabajo del programa. De esta forma no existe en todos los casos un trabajo colaborativo entre ambas entidades que permita facilitar las intervenciones en los barrios focalizados, emergiendo cierta disputa de poder/competencia percibida desde los municipios hacia la labor realizada desde Intendencia.

Esta falta de cooperación desde los Municipios hacia Planes Integrales es también identificada como un obstáculo por la comunidad para apropiarse de las intervenciones y participar de forma más activa en el programa.

2.5. Recursos

La falta de recursos es una de las limitantes que presenta la implementación de Planes Integrales- reconocida por todos los actores involucrados, incluso beneficiarios/as- toda vez que no existe una estructura institucional que ampare su funcionamiento y que permita la transferencia directa para su ejecución. Eso conlleva quedar a merced de los tiempos establecidos por cada institución, servicio o programa que forma parte de la intervención, ralentizando y dificultando el proceso.

La ausencia de recursos directos afecta considerablemente la sostenibilidad de Planes Integrales, así como su eficiencia y eficacia. Las limitantes asociadas a la aprobación de presupuestos están estrechamente relacionadas con las dificultades para materializar una visión integral y un modelo de gestión que necesariamente debe sobrepasar los márgenes que imponen las estructuras de funcionamiento de programas intersectoriales.

2.6. Denominación de la intervención y estigmatización asociada

Si bien la intervención ha desencadenado en la mejora de ciertas condiciones materiales de quienes viven en estos barrios, la denominación de “barrios críticos” o “personas críticas” también ha conllevado una carga simbólica que los ha puesto en el centro de la opinión pública. Esto no es solo un problema semántico, pues impacta directamente en la vida de la comunidad de estos territorios, toda vez que las personas que habitan estos barrios no sólo son estigmatizadas, sino que privadas y excluidas de ciertas oportunidades -reproduciendo con ello sus condiciones de marginalidad-.

Aun cuando la denominación de alta complejidad pueda ser funcional en un nivel programático, refiriéndose a la complejidad de generar soluciones para transformar las condiciones - materiales e inmateriales- de estos barrios, esto ha generado efectos no esperados que traspasan la institucionalidad. Se habla de relevar, entonces, por sobre el concepto de “barrios de alta complejidad”, el “Plan Integral”, que enfatiza la necesidad de la integralidad en la respuesta a diversas problemáticas que convergen en ciertos territorios.

2.7. Equipos en terreno

Los equipos de trabajo en Planes Integrales afirman no poseer oportunidades de capacitación y perfeccionamiento continuo en metodologías participativas o también gestión de información, campos de actividad que se encuentran en el centro del trabajo de coordinación que realizan con los otros servicios que intervienen el territorio. La necesidad de mejorar las competencias y habilidades es una constante. Los encargados de servicios mencionan también que las dificultades más notorias radican en la debilidad de los procesos técnicos esenciales (construcción de dimensiones, indicadores, supuestos, etc.).

Además de los perfiles, la incorporación de más profesionales al equipo de trabajo y la delimitación de cargas laborales adecuadas para realizar un trabajo profundo en la comunidad, la construcción de equipos legitimados ante los beneficiarios es clave en el proceso de intervención. Si el funcionamiento de los Planes Integrales radica en ser una instancia coordinadora de las intervenciones estatales, su cobertura debe incrementarse para tener la capacidad de establecer vínculos con todos los actores que están asociados al territorio.

2.8. Protocolos de trabajo y gestión de información

Se reconoce que predomina la gestión informal y los traspasos de información basados en vínculos individuales en el trabajo interinstitucional. Estos vínculos permiten la generación de

contactos para solicitar apoyo desde otros servicios o ministerios, a la vez que aceleran el traspaso y flujo de datos entre los tomadores de decisiones en la Intendencia.

Pese a ello, es recomendable avanzar en reportes breves que formalicen el trabajo en el nivel de terreno y también puedan ser insumo para reportes a los encargados de cada uno de los servicios que forman parte de los Planes Integrales.

La gestión “estratégica”, por su parte, contiene los esfuerzos planificados y proyectados para el trabajo con la información surgida desde la comunidad, vecinos u otros actores locales. En Planes Integrales es fundamental incrementar aún más un monitoreo que cristalice en, por ejemplo, protocolos de trabajo para un seguimiento constante del cumplimiento de las actividades planificadas y priorizadas.

El trabajo de los Planes Integrales posee una cantidad de información levantada que entrega robustez a la justificación de la elección de los territorios, sin embargo, esta información no se vincula de manera clara con el tipo de intervenciones que se están realizando, poniendo en el discurso de los ejecutores y vecinos la idea de que el tipo de proyectos y su ejecución se antepone a las necesidades.

Esta falta de coherencia puede ser consecuencia de una débil matriz de marco lógico que no decanta en el desarrollo de indicadores claros y pertinentes con los objetivos de Planes Integrales; y que logren dar cuenta del carácter de la información necesaria para el diagnóstico y ejecución de las intervenciones, así como su consiguiente monitoreo y evaluación.

Por otra parte, no se observan suficientes espacios de devolución y retroalimentación hacia la comunidad beneficiaria, limitándose la intervención a una gobernanza consultiva o meramente informativa no abierta a un ejercicio de *accountability* que sobrepase la etapa del diagnóstico y alcance incluso la evaluación de las intervenciones.

2.9. Estrategia de participación de la comunidad de los territorios focalizados

Existe un relevamiento de la perspectiva social y comunitaria, lo que está en estrecha relación con una de las problemáticas reconocidas por el programa y cuya solución emerge como una meta a cumplir: la descomposición y consiguiente recomposición y/o reactivación del tejido social en territorios con pocas organizaciones sociales y colonizados por el narcotráfico.

De esta forma, los Planes Integrales aparecen como una estrategia articulada, coordinada e integral desde el Estado para sobrellevar las complejidades estructurales que caracterizan estos

territorios, cuya postergación -reconocida también por las autoridades- en la solución a estas problemáticas está siendo abordada a través de esta intervención.

La estrategia participativa aparece como un elemento clave para Planes Integrales, en tanto coadyuvante para el componente relacionado con coordinación interinstitucional en los territorios y participación de actores locales; por la inclusión de estos en el levantamiento de propuestas y necesidades; y como una condición *sine qua non* para la eficacia de la implementación de los programas. Esto, por cuanto permite la validación y legitimación de las intervenciones por parte de la comunidad, y una apropiación de las mismas que permite ir generando confianza y credibilidad en la institucionalidad.

No obstante, el componente específico dedicado a lo comunitario (“coordinación intersectorial, desarrollo social y comunitario”) es aún incipiente y está más enfocado en el incremento de la oferta pública preventiva y en el aseguramiento de coordinación intersectorial y participación de actores locales. Aquí, la ciudadanía y las organizaciones adquieren un carácter secundario y clientelar (usuarios), no abordándose de forma evidente la prevención y rearticulación comunitaria en los territorios. Esto puede llevar a no priorizar la rearticulación de las redes sociales cada barrio, condición mínima en la implementación de Planes Integrales.

Por otra parte, cabe la necesidad de considerar ciertos elementos culturales e identitarios propios de cada uno de los territorios - y contar con un componente que permita dar cuenta de este eje- puede facilitar la construcción conjunta de los objetivos de las intervenciones al largo plazo; permitir a la comunidad apropiarse de las intervenciones y levantar de forma conjunta necesidades; y, por lo tanto, definir qué, cuándo y cuáles son las condiciones de salida de los barrios.

2.10. La respuesta de la comunidad y capacidad de convocatoria

La recepción de la comunidad ha tomado tiempo, aun cuando la estrategia participativa es una de las características que se ha intentado potenciar desde Planes Integrales. Esto es esperable si se tiene en consideración elementos como: i) la descomposición de tejido social; ii) la existencia de otras organizaciones sociales y políticas - y otro tipo de redes- no visibilizadas por el Estado o que no tienen interés en hacerse parte de espacios propiciados por la institucionalidad; iii) la falta de confianza y credibilidad en el Estado, producto del abandono institucional y la desilusión respecto a los resultados de las anteriores intervenciones; iv) y el temor a sumarse a espacios participativos - propiciados o no por el Estado- debido al amedrentamiento que dirigentes han vivido por parte de bandas organizadas dedicadas al narcotráfico. La existencia de redes entre vecinos tensiona la dominación territorial que han logrado estos grupos en los barrios beneficiarios de Planes Integrales.

Este escenario vuelve aún más importante resguardar la confianza que vecinos y vecinas han puesto en la institucionalidad y específicamente en los Planes Integrales, asegurando la sostenibilidad de estos y su permanencia en el largo plazo.

III. Principales aprendizajes

En este apartado, se hace referencia a dos aprendizajes principales del modelo de intervención de Planes Integrales, sustentados en dos de las potencialidades identificadas en la fase anterior de la sistematización de la experiencia: la intersectorialidad, y el enfoque integral y multidisciplinario. Ambas, lejos de estar exentas de complejidades, sin duda iluminan dos elementos que han abierto posibilidades para una nueva forma de pensar, diseñar e implementar programas por fuera de las orientaciones técnicas y administrativas tradicionales circunscritas a las estructuras orgánicas de cada entidad estatal.

3.1. Centralización de las intervenciones

La dependencia de Planes Integrales en la Intendencia de la RM ha facilitado la coordinación intersectorial entre las diferentes entidades que colaboran conjuntamente en el trabajo en los territorios. Se observa un flujo de información más expedito, a la vez que una mejor articulación entre servicios e instituciones, por cuanto los criterios de trabajo y de acción están en sintonía. La integración intersectorial y su engranaje institucional- aún incipiente- en Intendencia Metropolitana permiten, desde un enfoque integral y multidisciplinario, un abordaje holístico de una problemática cuyo origen es multicausal y que requiere, por ende, de la intervención de múltiples instituciones y servicios de forma articulada y coordinada que hacen frente al- o los- fenómeno (s) desde diferentes aristas.

De esta forma, la centralización es primordial considerando las descoordinaciones y falta de articulación, propias de la parcelación de los diferentes ministerios y servicios, cuyos tiempos e incomunicación obstaculizan el abordaje integral que requieren los fenómenos observados en los territorios.

Asimismo, el propio engarce de las intervenciones en Intendencia Metropolitana se condice con la necesidad de contar con tomadores de decisiones que actúen con mayor independencia de las instituciones y servicios involucrados, pese a que no existe una estructura orgánica dentro de la misma Intendencia que termine por consolidar la autonomía requerida para la sostenibilidad de Planes Integrales para BAC. Esto permite, por una parte, evitar los tiempos y las barreras propias del funcionamiento parcelado de las instituciones, así como vincularse

directamente entre ellas; con las comunidades y los territorios; por medio de mesas de coordinación y trabajo conjunto.

3.2. Trabajo interministerial

El trabajo intersectorial posibilita la integralidad para hacer frente a las múltiples problemáticas observadas en los territorios, atendiendo a la necesidad de articulación entre diferentes ministerios e instituciones. Cabe mencionar que este proceso no ha estado exento de dificultades y barreras en tanto cada institución responde a sus planificaciones, cronogramas y metas. A esto se suma una falta de coordinación entre los diferentes servicios que confluyen en las intervenciones y la dificultad de instalar la integralidad como enfoque de diseño, planificación e implementación de programas a nivel estatal. La dificultad del Estado para generar políticas que colaboren en la solución de las diferentes problemáticas que se hacen manifiestas en los territorios- inseguridad, victimización, conflictividad social, hacinamiento y viviendas precarias, ausencia del Estado y escasa infraestructura urbana- cristaliza en la deficiente integralidad e intersectorialidad de las políticas; deficiencias, entonces, que exceden y que no son privativas de Planes Integrales. Si bien ciertas condiciones que afectan la vida cotidiana de quienes habitan en estos barrios no son solucionables en el corto plazo ni total o definitivamente, Planes Integrales es una oportunidad para aspirar a nuevas formas de pensar, diseñar y ejecutar políticas públicas orientadas a generar inclusión social e integración urbana.

Aun siendo esto un trabajo de largo aliento, es posible ver avances producto de la labor de concatenación que asume Intendencia, y que facilita que, a raíz de problemáticas propias y específicas de cada territorio, exista una articulación que permita un trabajo conjunto entre instituciones y servicios. Se observa, cierta flexibilidad potencial para profundizar este tipo de trabajo inter-institucional, toda vez que Planes Integrales desafía la estructura y orientaciones técnicas y administrativas de las entidades involucradas.

A esto hay que agregar que la estrategia participativa y multisectorial desplegada desde Planes Integrales ha sido valorada positivamente por vecinos y vecinas de los barrios focalizados, por ende, seguir avanzando en esta línea puede resultar favorable para la sostenibilidad y legitimidad del programa en los territorios.

Todos estos elementos vuelven necesario avanzar aún más en la institucionalización de este tipo de intervención dentro de Intendencia Metropolitana, como una de las aristas para mejorar la coordinación y el trabajo intersectorial.

IV. Desafíos del traspaso del modelo

La transferencia y sostenibilidad de las intervenciones de Planes Integrales para BAC presentan ciertos desafíos que es necesario tener en consideración, ya sea para su continuidad y/o para su mejora e implementación en nuevos territorios. A continuación se describen sucintamente dos desafíos que emergen como centrales para el traspaso del modelo de trabajo: la evaluación de las intervenciones y la inclusión social y democratización de la vida urbana.

4.1. Avances en evaluación de las intervenciones

Uno de los principales desafíos que presenta la intervención es la mejora continua del proceso y la evaluación de la experiencia de Planes Integrales para BAC. Si bien el programa es relativamente nuevo urge contar con un instrumento que permita evaluar la intervención y su implementación en cada uno de los barrios focalizados, principalmente para dar cuenta y demostrar el cumplimiento de metas y asegurar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia y el impacto.

Un instrumento y un proceso de evaluación en estrecha relación con la planificación estratégica, con objetivos/metras definidas para el mediano y largo plazo para cada barrio, con indicadores en la matriz de marco lógico, es un reto técnico que se puede abordar con los aprendizajes que entregan los Planes Integrales en estos dos años. Siendo muy pronto para realizar evaluaciones de impacto, sí es posible avanzar en evaluaciones intermedias.

Esto favorece la sostenibilidad del programa, su transferencia o ampliación a otros territorios que cumplan con las características descritas en la línea base. A su vez, contribuye a la mejora en la implementación de Planes Integrales en los barrios que ya están siendo intervenidos.

4.2. Inclusión social e integración a la vida urbana

Si bien la inclusión social y la integración a la vida urbana son desafíos que exceden en responsabilidad a Planes Integrales, la intervención nace a raíz de una problemática socio-espacial relacionada directamente con la segregación urbana y social. En este sentido, el eje articulador de Planes Integrales está en mejorar las condiciones de habitabilidad y de acceso a servicios con el objetivo final de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los barrios focalizados.

Pese a ello, las intervenciones realizadas en los territorios siguen teniendo un fuerte énfasis situacional, donde la mejora en infraestructura es predominante, existiendo avances en acceso a

servicios y restablecimiento del Estado y sus redes en los sectores que contempla el programa. Sin descrédito de lo anterior- que sin duda contribuye a los objetivos declarados- queda pendiente seguir transitando hacia un apropiamiento de la comunidad de los espacios y de la intervención.

La estrategia de articulación de las comunidades –valorada positivamente por vecinos y vecinas de los diferentes territorios- puede potenciarse más, así también el componente comunitario. El acceso a los recursos urbanos y el derecho a la ciudad, no sólo se logran mediante las mejoras de mobiliario o infraestructura de servicios, sino que también promoviendo que la misma comunidad participe activamente en el diseño, implementación y evaluación de los cambios propiciados desde Planes Integrales. Así, es necesario considerar a todos los beneficiarios directos de la intervención, a las organizaciones funcionales y juntas de vecinos, y especialmente a aquellas organizaciones territoriales que gozan de mayor legitimidad entre los vecinos.

V. Conclusiones y recomendaciones

Desde la creación de Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad en el año 2014, cuatro han sido los barrios que se han integrado para formar parte del proceso de intervención que se propone *contribuir a mejorar la calidad de vida de los vecinos y vecinas que habitan el sector, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades y fortaleciendo la participación ciudadana, impulsando programas e iniciativas destinadas a asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados e integrados territorialmente.*

Las problemáticas que pretenden abordarse por medio de esta acción coordinada, articulada, integral e intersectorial entre diferentes instituciones son de una complejidad que, precisamente, justifica la existencia de Planes Integrales. Si bien su implementación no ha estado exenta de dificultades, la estructura y la misión de la intervención emergen como una estrategia necesaria e innovadora que desafía las orientaciones técnicas y administrativas de las instituciones, así como el funcionamiento parcelado de las mismas, que muchas veces obstaculizan enfrentarse a problemáticas complejas que requieren un tratamiento integral. Así, Planes Integrales aparece como una de las experiencias más innovadoras de los últimos años en políticas públicas de prevención e intervención en barrios.

En vistas de esto, a continuación se presentan algunas recomendaciones para la sostenibilidad de la intervención, y para su mejora y posible ampliación a otros barrios que cumplan con las características consignadas en la línea base.

Recomendaciones para la sostenibilidad del programa:

1. Emerge la necesidad de avanzar en la profundización de la **institucionalización** de Planes Integrales para BAC, como un programa autónomo con un modelo de gestión propio y que reciba recursos directos- la parcelación institucional afecta la aprobación de presupuestos y transferencias de recursos- permitiendo con esto no solo la sostenibilidad del mismo- en tanto dejaría de depender de otras instituciones- sino que también su eficiencia y eficacia. Se identifica la necesidad de un cambio a nivel institucional/estatal que permita dar un paso sustantivo para materializar una visión integral y a un modelo de gestión óptimo.
2. Se recomienda consignar **condiciones de continuidad, y metas y objetivos específicos** para cada barrio en el mediano y largo plazo, así como la construcción de un perfil de egreso del programa. Esto facilita, a su vez, la definición de condiciones de término o salida de los territorios intervenidos desde Planes Integrales y abre camino a procesos de evaluación del programa. Se vuelve necesario especificar aquello que se pretende lograr en los sectores intervenidos, identificando la contribución del programa a los problemas identificados.
3. Se recomienda revisar la **operacionalización de los objetivos** de Planes Integrales para BAC. Un elemento primordial para la sostenibilidad del programa es una revisión del marco lógico (vertical y horizontalmente), donde cada uno de sus elementos (componentes, objetivos, actividades e indicadores) contribuya a abordar integralmente las problemáticas identificadas en el diagnóstico. Pensando en el futuro, se hace necesaria la elaboración de indicadores claros y pertinentes a los objetivos de Planes Integrales. Esto es central para el proceso de diagnóstico, ejecución, monitoreo y evaluación de los mismos.
4. Se hace necesaria una **planificación estratégica** que identifique metas concretas para el mediano y largo plazo que cristalicen en indicadores de resultados que evidencien la integralidad de la intervención y la complejidad de los componentes del programa. Esto permitirá avanzar, también, en la evaluación de Planes Integrales como programa y en cada barrio.
5. La continuidad y la sostenibilidad de las intervenciones también requiere de un **proceso evaluativo y de sistematización** coherente con el objetivo de la intervención, la problemática identificada, la información considerada en la línea base, el diagnóstico de cada barrio y su enfoque integral. Esto se vuelve necesario para dar cuenta del proceso de implementación, de la pertinencia y evaluación de sus componentes, y de la actualización o redefinición de las metas. Asimismo, favorece la

ampliación de las intervenciones a otros territorios y mejorar o redefinir la implementación en aquellos barrios que hoy están siendo beneficiados con Planes Integrales.

Recomendaciones para la ampliación y/o mejora de las intervenciones:

6. Puede contribuir a una intervención más eficaz la inclusión, específicamente, de un **componente comunitario** que establezca objetivos concretos vinculados a la integración social en los territorios y que se diferencie de la coordinación intersectorial, componente que refiere a la oferta de servicios y restablecimiento de la presencia del Estado en los barrios y que, por lo tanto, no responde de forma necesaria ni automática a lo primero. Esto contribuye, a su vez, a la definición de competencias y metas específicas en materia comunitaria, posibilitando con ello una implementación más eficaz. Asimismo,
7. Considerando el **enfoque comunitario** de la intervención, la gestión de los Planes Integrales debe sostener su metodología de trabajo promoviendo la participación de todos los actores en las formas y estructuras que reconozca la comunidad, pues en ocasiones aparecen más legitimadas que aquellas visibilizadas por el Estado. Este desafío abre un potencial de crecimiento altísimo para la sostenibilidad de las intervenciones, y cuestiona directamente los modelos de gobernanza que existen en los territorios.
8. A raíz de lo anterior, surge la necesidad de **especificar los perfiles, delimitar las cargas laborales, incorporar más profesionales, e incrementar las capacidades técnicas** de los equipos en prevención y también en activación comunitaria, en el reconocimiento de inquietudes y el manejo de las expectativas de la comunidad en los territorios intervenidos constantemente por el Estado. Es primordial asumir el costo de equipos con una capacidad de acción y cobertura proporcional al intento de implementar estrategias participativas, integrales e intersectoriales.
9. Respecto a los **proyectos emblemáticos/hitos de intervención**, a pesar de no ser condición suficiente para la valoración de las intervenciones de planes integrales, sí resultan ser una condición necesaria e imprescindible. Estas materializan el efecto transformador de las expectativas de los vecinos y son un aliciente para generar confianza. Con este tipo de hitos materiales-espaciales es más fácil avanzar hacia la profundización de cambios en estos territorios, sin temor a perder el sentido de apropiación de los mismos por parte de los beneficiarios y población-objetivo.

10. Las posibilidades de desarrollo de la **intersectorialidad**, con mejores y más eficaces coordinaciones, permite involucrar a otros actores como la administración municipal a las estrategias de mejoramiento continuo que son el camino hacia generar evidencia empírica en este tipo de intervenciones en Chile. De allí que se debe trabajar en definir con claridad la contribución de la institucionalidad de Planes Integrales para la mejora de la gestión municipal, en vista de que estos planes en su estado actual necesitan de los canales técnicos y de financiamiento para implementar intervenciones, obras o programas específicos.
11. Se recomienda avanzar en **protocolos de trabajo** que formalicen el trabajo en terreno que sirvan de insumo para reportes a los encargados de cada uno de los servicios que componen Planes Integrales.
12. Sobre la importancia de mejorar los **flujos de información** entre servicios, además de construir puentes que entreguen información sistemática desde servicios y actores locales, es recomendable tender un espacio de devolución a- y retroalimentación con los vecinos que permita ejercer el *accountability* en el territorio. Para profundizar el trabajo integral, es preciso tener una ejecución e implementación integral que no se restrinja a una perspectiva de gobernanza consultiva o informativa y que avance hacia la rendición de cuentas de la autoridad, a los diseños, monitoreo y evaluaciones participativas no sólo del contenido de las intervenciones, sino también de los procesos que se encuentran a la base de las mismas.
13. Se hace necesario el **reconocimiento y legitimación de estructuras organizacionales** y redes sociales ya activadas por fuera del narcotráfico, existentes y con trayectoria e historia en los diferentes territorios. Esto, en ningún caso, resulta contradictorio con propiciar nuevas formas organizacionales y reconocimiento de nuevos liderazgos en los territorios, sino que permite la inclusión de agentes no siempre visibles por el Estado pero cuya participación y legitimación se torna relevante por cuanto son espacios levantados, reproducidos y por lo tanto reconocidos por la comunidad.
14. El reconocimiento de redes ya existentes- que en muchos casos sirven de base o de punto de partida para ingresar al territorio y generar los primeros acercamientos a la comunidad- contribuye a la apropiación de las intervenciones por parte de vecinos y vecinas y al levantamiento de necesidades y expectativas. El involucramiento de la comunidad, a su vez, debe sobrepasar la mera consulta- evitando caer en la instrumentalización de la promoción de espacios organizativos- y no relegarse solamente a la fase de implementación. Esto es importante, considerando que vecinos y vecinas valoran positivamente la estrategia participativa y multisectorial que se ha

desplegado desde Planes Integrales, contribuyendo con ello a su legitimidad y sostenibilidad.

Como observación final, es importante relevar que Planes Integrales es un programa incipiente que se circunscribe dentro de los esfuerzos que desde la institucionalidad estatal se realizan para hacer frente a la desigualdad territorial, la segregación socioespacial y el derecho a la ciudad desde un enfoque integral e intersectorial. Sin embargo, el Estado presenta hoy dificultades para la generación de políticas que permitan este tipo de abordaje y, por ende, cualquier programa de estas características que pretenda ser sostenible en el tiempo requiere de una transformación institucional profunda que legitime el concepto de Planes Integrales y de cualquier otra iniciativa que, en su diseño y ejecución- tanto en lo técnico como en lo administrativo-, desafíe la parcelación de las entidades estatales.

Si bien existen ciertas condiciones que afectan y se manifiestan en estos barrios que requieren intervenciones y trabajo de largo aliento, es importante que el programa Planes Integrales pueda replicarse y reproducirse atendiendo a los nudos críticos identificados y a los propósitos definidos en su formulación. Las condiciones de éxito de la intervención deben estar en función de la contribución del programa a la solución de aquello que pretende abordar- si es necesario, redefinir el o los problemas que se quiere enfrentar- y de alcanzar el o los objetivos consignados en su diseño.